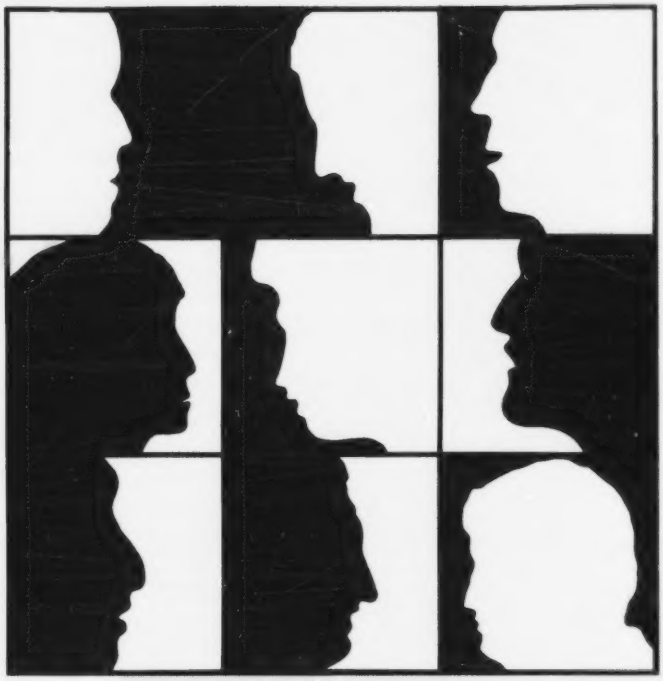
L'emploi au futur

TERTIARISATION ET POLARISATION



Un rapport de synthèse du
Conseil économique du Canada
1990

L'emploi au futur

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

L'Emploi au futur : tertiarisation et polarisation; un rapport de synthèse

Publ. aussi en anglais sous le titre : Good jobs, bad jobs.
ISBN 0-660-92843-4
N° de cat. MAS EC22-164/1990F

1. Travail, Marché du – Canada. 2. Services (Industries) – Canada. 3. Canada – Industries. 4. Emploi – Prévision – Canada. I. Conseil économique du Canada. II. Titre : Tertiarisation et polarisation

HD5728.G6614 1990 331.12 '0971 C90-098540-2

L'emploi au futur

Tertiarisation et polarisation

Un rapport de synthèse du
Conseil économique du Canada
1990

90-03558/

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-164/1990F
ISBN 0-660-92843-4

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada vii

Avant-propos ix

Introduction 1

L'économie de services 2
Classification des industries de services 2
Services dynamiques 2
Services traditionnels 2
Services non commerciaux 2
La technologie et la nature évolutive des services 4
La convergence entre biens et services 4

Les services et le processus de création d'emplois 5
La croissance de l'emploi dans les services 5
Les liens entre biens et services 6
Résultats des simulations 6
Analyse interindustrielle 6
Services non commerciaux 8
L'internationalisation des services 9
Échanges commerciaux de services 10
Incidence sur l'emploi 10
Conclusion 10

Le nouveau marché de l'emploi 11
La nature de la nouvelle structure de l'emploi 11
Localisation des emplois 11
Emploi non standard 13
Tendances sur le plan des compétences 15
Tendances des gains 16
L'adaptation à la nouvelle structure de l'emploi 18
Les travailleurs plus âgés 19
Les travailleurs peu scolarisés 19
Les travailleurs mis à pied 19
Conclusion 19

Conclusions et orientations 20
Renforcer l'engagement à l'égard du développement des ressources humaines 21
Éducation 22
Formation et adaptation de la main-d'œuvre 23
Politiques axées sur les travailleurs « instables » 24

Le perfectionnement des ressources humaines dans l'entreprise 28
Promouvoir la sécurité économique des travailleurs 30
Normes d'emploi 31
Programmes publics de prestations 31
Régimes de retraite 32
Reconnaître le rôle des services dans la croissance économique 32
Politique industrielle 33
Liens entre biens et services 33
Infrastructure des services 34
Développement régional 35
Mesurer l'économie de services 36

Commentaires **39**

Équipe de recherche **41**

Tableaux

1 Part et croissance de l'emploi, par industrie, 1967-1988 5
2 Exportations et emplois tributaires des exportations dans le secteur des services dynamiques, 1988 11
3 Indice de concentration de l'emploi dans les services dynamiques pour certaines villes et municipalités, 1986 12
4 Emploi axé sur l'information, 1971-1986 15
5 Gains médians de la main-d'œuvre et répartition selon le niveau des gains, 1967-1986 16
6 Familles à revenu moyen, 1967-1986 17
7 Incidence du chômage de longue durée, selon le groupe d'âges, 1981 et 1987 19
8 Dépenses publiques pour les programmes liés au marché du travail, certains pays, 1987 24

Graphiques

1 Apport des principaux secteurs à la croissance de l'emploi, 1967-1988 6
2 Part de la production vendue sous forme de produits intermédiaires, par industrie de services, 1985 7
3 Incidence des industries productrices de biens sur le secteur des services, 1985 8
4 Incidence des industries de services sur le secteur de la production des biens, 1985 9
5 Croissance de l'importance relative de l'emploi à temps partiel, par province, 1975-1988 13
6 Croissance de la population active, 1960-2000 14
7 Proportion des travailleurs occupant des emplois non standard, par secteur principal, 1986 15
8 Répartition des personnes touchées par une cessation d'emploi suivant le nombre de semaines sans emploi, 1986 18
9 Niveau de scolarité et taux de chômage, 1975-1988 19
10 Cessations d'emploi et réduction de salaires, 1986 20

Ce rapport reflète les vues des membres du Conseil économique du Canada; on trouvera toutefois, à la fin de ce document, des commentaires de Peter Brophey, Chester Johnson et Graham Wilson.

Membres du Conseil économique du Canada

JUDITH MAXWELL, présidente
CAROLINE PESTIEAU, présidente associée et directrice
HARVEY LAZAR, président associé et directeur

MILLER H. AYRE
Président et chef de la direction
Ayre's Limited
St. John's

DIANE BELLEMARE
Professeure
Département des sciences économiques
Université du Québec à Montréal
Montréal

JALYNN H. BENNETT
Présidente
Jalynn H. Bennett Associates Limited
Toronto

ALAN A. BORGER
Président
Ladco Company Limited
Winnipeg

JACQUES BOUGIE
Président et chef des opérations
Alcan Aluminium Limitée
Montréal

PETER M. BROPHEY
Vice-président, Affaires commerciales
Xerox Canada Inc.
North York

DIAN COHEN
Présidente
Productions Dian Cohen
Toronto

THOMAS J. COURCHENE
Directeur
School of Policy Studies
Queen's University
Kingston

LÉON COURVILLE
Vice-président exécutif
Banque nationale du Canada
Montréal

ALIX GRANGER
Vice-présidente
Pemberton, Houston, Willoughby, Inc.
Vancouver

YVES GUÉRARD
Président
Groupe Sobeco Inc.
Montréal

CHESTER A. JOHNSON
Président du conseil et directeur général
Western Pulp Inc.
Vancouver

WILLIAM MACKNESS
Doyen, Faculté d'administration
Université du Manitoba
Winnipeg

MARCEL PEPIN
Professeur
École de Relations industrielles
Université de Montréal
Montréal

STRUAN ROBERTSON
Président
Central Guaranty Trust Company
Halifax

BARTLETT B. ROMBOUGH
Président et administrateur en chef
PanCanadian Petroleum Limited
Calgary

KEN W. STICKLAND
Président
KenAgra Management Services Ltd.
Edmonton

MICHAEL A. SULLIVAN
Comptable agréé
Summerside

NORMAN E. WALE
Vice-président, Relations avec
les investisseurs et l'industrie
Canadien Pacifique Limitée
Montréal

H. GRAHAM WILSON
Vice-président et secrétaire
Dofasco Inc.
Hamilton

Avant-propos

Le Conseil a entrepris cette étude de l'emploi dans le secteur des services à la fin de 1987 parce qu'il lui paraissait alors évident que les Canadiens connaissaient mal ce secteur dans lequel ont été créés la quasi-totalité des nouveaux emplois au Canada.

Les résultats de l'étude dépassent largement nos attentes. Nous y avons en effet brossé le tableau d'un « nouveau » marché du travail, un marché où les emplois sont différents sur le plan tant de leur création que des compétences qu'ils requièrent ou de leur mode de rémunération. Qui plus est, nous avons découvert que nombre de changements se produisent également dans les secteurs primaire et tertiaire. Nous avons ainsi été amenés à croire que des changements systémiques, tels que l'adoption de nouvelles technologies et de nouvelles méthodes d'organisation de la production, tendent à transformer le monde du travail dans son ensemble. Il faudra poursuivre les recherches pour pouvoir identifier tous les facteurs qui sous-tendent ce phénomène, mais nous pouvons affirmer avec assez de certitude à ce stade-ci que nous avons repéré des courants profonds d'évolution dans la conception et l'organisation du travail.

Une transformation aussi fondamentale du marché du travail n'est pas sans avoir des répercussions socio-économiques importantes sur le bien-être des individus, la mobilité sociale et la répartition du revenu. Il en résulte que nos recommandations touchent un certain nombre de secteurs d'intervention publique. Dans certains domaines, tels que l'éducation, les régimes de retraite et le développement industriel et régional, nous ne pouvons faire plus que de formuler des observations d'ordre général et de déclencher des signaux d'alerte. Il faudra poursuivre les recherches et suivre la situation de près dans les années à venir.

Dans certains secteurs, comme celui de la formation et des normes d'emploi, nous avons recueilli suffisamment d'éléments d'information pour pouvoir recommander des changements de fond en ce qui concerne les grandes orientations des politiques et, dans certains cas, le rôle du gouvernement. En fin de compte, notre analyse met en lumière l'obligation de repenser bon nombre de nos institutions traditionnelles et de nos modes de comportement, de façon à promouvoir la compétitivité dans les différents secteurs d'activité et à assurer une meilleure sécurité économique aux travailleurs canadiens. Ces conclusions serviront à alimenter le débat sur l'orientation future de la politique du marché du travail, débat qui s'est déroulé essentiellement au cours des six derniers mois dans le cadre d'une série de consultations nationales sur la formation et l'adaptation de la main-d'œuvre.

Le présent rapport de synthèse du Conseil fait état des principales conclusions et recommandations auxquelles notre recherche nous a menés. Il sera suivi d'un rapport de recherche plus détaillé et d'un certain nombre d'études techniques préparées par le personnel du Conseil et des experts de l'extérieur. Cette nouvelle série de travaux s'inscrit dans la ligne des recherches effectuées par le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, dans le cadre du Programme d'étude des industries de services, et contribuera à accroître notre connaissance encore assez limitée de la dynamique régissant ce

groupement diversifié d'activités industrielles qui joue un rôle de plus en plus important dans l'économie canadienne.

Le projet a été conçu et dirigé par Gordon Betcherman, le chef d'équipe, avec l'appui d'un comité consultatif composé de trois membres du Conseil et de cinq experts de l'extérieur, et présidé par Diane Bellemare. Au nom du Conseil, je tiens à remercier les membres du Comité consultatif pour leur dévouement et leur précieuse collaboration. Leurs conseils nous ont aidés grandement à structurer le rapport de synthèse et à interpréter les résultats des recherches.

La présidente
Judith Maxwell

L'emploi au futur

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

. .	chiffre non disponible
. . .	n'ayant pas lieu de figurer
– –	infime
–	néant ou zéro
e	estimation
x	données confidentielles en vertu des dispositions de la *Loi sur la statistique* relatives au secret.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

Introduction

Le Canada doit ses premiers développements aux efforts de « scieurs de bois » et de « porteurs d'eau ». Toutefois, au cours des trois dernières décennies, les activités de services sont devenues le pivot de l'économie et interviennent maintenant pour une part toujours croissante de la production. Cette évolution a entraîné un changement fondamental dans la source du progrès économique. La prospérité ne vient plus simplement des ressources enfouies dans le sol; de plus en plus, elle doit provenir de l'esprit même des Canadiens.

Dans ce rapport de synthèse, nous mettons l'accent sur les effets qu'a eus cette évolution sur l'emploi au Canada. L'expansion de l'emploi dans le secteur des services a été spectaculaire. À la fin des années 40, 60 % de la population active canadienne était employée dans le secteur des biens (ressources naturelles, fabrication et construction). De nos jours, soit tout juste l'équivalent d'une vie active plus tard, plus de 70 % des travailleurs œuvrent dans le secteur des services. Et ce déplacement est loin d'être terminé : au cours des années 80, la presque totalité de la création nette d'emplois au pays a eu lieu dans les services.

Étant donné l'ampleur de ces changements, il est étonnant de constater que si peu d'attention ait été accordée à la croissance des services et à l'incidence de ce phénomène sur la nature de l'activité économique. Ce n'est que depuis quelques années que l'analyse des services a commencé à prendre une certaine importance au Canada; la vaste étude du secteur des services commandée par le gouvernement fédéral en est un exemple récent. Deux conclusions principales se dégagent d'un examen plus attentif de ces questions. En premier lieu, plusieurs notions et mesures utilisées jusqu'ici pour comprendre les événements économiques ne donnent qu'une image imparfaite des activités de services. En second lieu, certaines stratégies traditionnelles en matière de politique économique doivent être repensées.

Le Conseil vise deux objectifs dans ce rapport de synthèse. Le premier consiste à présenter un résumé des résultats de nos recherches sur les changements qu'a connus le marché de l'emploi à mesure que la structure industrielle de l'économie canadienne s'est modifiée. Ces recherches ont porté sur trois questions :

- Quels sont les facteurs déterminants de la création d'emplois dans une économie de services ?

- Quels sont les effets de la nouvelle structure de l'emploi sur la répartition du revenu ?

- Quel rôle le développement des ressources humaines joue-t-il dans une économie de services ?

Dans les études qu'il a réalisées, le Conseil a utilisé diverses méthodes analytiques, faisant appel autant à la science économique qu'aux autres sciences sociales; il a consulté plusieurs sources de renseignements différentes, allant des données du recensement et des autres bases de données de Statistique Canada à des enquêtes spéciales, ainsi qu'à des études de cas parrainées par le Conseil lui-même.

Le second objectif du Conseil vise à déterminer si la politique gouvernementale a suivi l'évolution du marché du travail. Nous concluons que ce n'est pas le cas et que plusieurs institutions et stratégies traditionnelles en matière de politique dans ce domaine nécessitent des rajustements. Afin d'indiquer une orientation pour l'avenir, nous avons dégagé trois principes généraux et interdépendants qui devraient être à la base de toute stratégie visant à réaliser un niveau élevé d'emploi et à favoriser le meilleur apport possible des ressources humaines dans une économie où les services jouent un rôle primordial.

1 *Renforcer l'engagement à l'égard du développement des ressources humaines.* Dans ce nouvel ordre économique, l'acquisition par tous de connaissances générales, la recherche de l'excellence par le biais d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et l'accès élargi à des possibilités de recyclage deviennent des impératifs. Afin de relever le défi de la mondialisation et de répondre aux attentes économiques de sa population, le Canada n'a d'autre choix que d'être un chef de file mondial en ce qui a trait à la qualité de sa main-d'œuvre. Cela nécessitera une révision fondamentale de son approche en matière d'enseignement et de formation.

2 *Promouvoir la sécurité économique des travailleurs.* Un certain nombre de facteurs agissent présentement dans le sens d'une « segmentation » du marché du travail, alors que les expériences en matière d'emploi tendent de plus en plus à se polariser en deux catégories : de bons et de mauvais emplois. L'un des développements qui a mené à cette segmentation a été la multiplication des emplois « non standard ». À mesure que les emplois à temps partiel et de courte durée deviennent plus répandus, les politiques du marché du travail devront mieux refléter cette nouvelle diversité de l'emploi, si elles doivent procurer la sécurité économique à un nombre croissant de Canadiens dans des emplois non standard.

3 *Reconnaître le rôle des services dans la croissance économique.* Le secteur des services représente maintenant une composante vitale de l'économie canadienne, tant sur le plan national qu'international. Par ailleurs, l'expansion de la taille du secteur des services ne signifie pas que le Canada est en voie de se « désindustrialiser » : la production

de biens occupe toujours une place importante dans la production totale. En effet, les biens, tout autant que les services, contribuent largement et dans un contexte sans cesse plus interdépendant à la prospérité économique. La mise en place de stratégies de développement réussies – tant à l'échelle nationale que régionale – devra contribuer à maintenir un vigoureux secteur des ressources et de la fabrication, et promouvoir un secteur des services innovateur et de haute qualité.

* * * * *

Dans ce rapport de synthèse, nous décrivons brièvement le secteur des services et les industries qu'il comprend. Nous examinons ensuite le processus de création d'emplois dans une économie de services. Puis, nous mettons l'accent sur la nature de la nouvelle structure de l'emploi. Enfin, nous traitons des répercussions de notre analyse sur le plan des politiques et des trois principes énumérés ci-dessus.

L'économie de services

Les économistes ont traditionnellement établi une distinction entre les « biens » et les « services ». Le secteur de la production des biens est formé des industries *primaires*, qui comprennent l'agriculture, les pêches, l'exploitation forestière et l'extraction minière (y compris le pétrole et le gaz), et des industries *secondaires*, qui incluent le secteur manufacturier et la construction. Le secteur des services, ou secteur *tertiaire*, englobe le reste de l'économie. On a traditionnellement considéré que les services avaient un caractère intangible, non transférable et non « stockable »; de plus, leur prestation comporte habituellement un contact direct entre le producteur et le consommateur. Des innovations sur le plan de la technologie et de l'organisation industrielle sont cependant en voie de changer la nature tant des biens que des services, de sorte qu'il devient plus difficile d'établir une distinction nette entre les deux.

Classification des industries de services

Le secteur des services regroupe un large éventail d'industries; nous l'avons donc divisé en trois sous-secteurs (voir l'encadré). Chacun d'entre eux possède ses caractéristiques propres et son profil d'emploi.

Services dynamiques

Le sous-secteur des services dynamiques comprend quatre grandes divisions industrielles : deux orientées vers la distribution (transports, communications et services publics, et commerce de gros), et deux axées sur les activités commerciales (finances, assurances et affaires immobilières, et services aux entreprises). Ces industries ont un certain nombre de points en commun qui contribuent à leur caractère dynamique. Ce sont des industries à forte valeur ajoutée qui, dans la majorité des cas, opèrent de plus en plus dans des marchés internationaux concurrentiels. Non seulement les échanges de services dynamiques gagnent-ils en importance, mais ce sous-secteur est en voie de devenir une composante indispensable à la production et à la distribution des biens.

Services traditionnels

Le sous-secteur des services traditionnels englobe le commerce de détail, l'hébergement et la restauration, ainsi que les services personnels (qui comprennent une vaste gamme d'activités allant des salons de coiffure, teintureries et ateliers de réparation, aux services de divertissement et de loisir). Ces industries sont « traditionnelles » en ce sens qu'elles représentent des activités qui ont pignon sur rue depuis toujours. Mais ce serait une erreur de ne pas reconnaître l'évolution qui se produit dans ce sous-secteur. Les changements peut-être les plus remarquables ont été l'avènement de mégacorporations – notamment dans l'industrie de la restauration – qui ont implanté graduellement des techniques de production de masse et mis en place des systèmes de gestion des stocks et des techniques de commercialisation à grande échelle. Dans le commerce de détail, pour prendre un autre exemple, nous avons été témoin d'innovations commerciales telles que le libre-service et les achats à domicile.

Néanmoins, les services traditionnels demeurent, dans l'ensemble, largement isolés des grandes tendances vers la mondialisation et la compétitivité internationale, lesquelles donnent présentement l'impulsion au secteur des biens et au sous-secteur des services dynamiques. En grande partie, les entreprises du sous-secteur des services traditionnels évoluent dans des marchés locaux ou, tout au plus, nationaux; en comparaison des services dynamiques, la valeur ajoutée est faible dans les services traditionnels, on y met moins l'accent sur la croissance de la productivité et le rôle du changement technologique y est moins prononcé.

Services non commerciaux

Le troisième sous-secteur, celui des services non commerciaux, comprend l'enseignement, la santé, les services

La structure du secteur des services*

Services dynamiques

- Transports, communications et autres services publics
  - Transports aériens, ferroviaires et maritimes
  - Transports terrestres
  - Pipelines
  - Stockage et entreposage
  - Radiodiffusion : radio, télévision, câblodistribution
  - Réseaux de téléphones
  - Services postaux et de courriers
  - Services publics : énergie électrique, distribution de gaz, distribution d'eau et autres services d'utilité publique
- Commerce de gros
- Finances, assurances et affaires immobilières
  - Banques et sociétés de fiducie
  - Caisses de crédit et sociétés hypothécaires
  - Compagnies d'assurances
  - Courtiers en valeurs mobilières
  - Agents d'immeubles
- Services aux entreprises
  - Bureaux de placement
  - Services de publicité
  - Bureaux d'architecte, services d'études et services scientifiques, et services d'informatique
  - Études d'avocats et de notaires
  - Bureaux de conseil en gestion et en organisation

Services traditionnels

- Commerce de détail
  - Magasins d'alimentation
  - Pharmacies et magasins de ventes de spiritueux
  - Magasins de chaussures et de vêtements
  - Magasins de meubles, d'appareils ménagers, d'articles d'ameublement et d'appareils stéréo
  - Détaillants en véhicules automobiles, stations-services et ateliers de réparation de véhicules automobiles
  - Magasins de marchandises diverses
  - Bijouteries et magasins d'articles de photographie
- Services personnels
  - Hôtels
  - Restaurants et bars
  - Production et distribution de films et d'enregistrements audio et vidéo
  - Cinémas et théâtres
  - Salons de coiffure pour hommes et pour dames
  - Buanderies et nettoyeurs
  - Services funéraires
  - Entreprises de location de machines et d'automobiles
  - Photographes
  - Ateliers de réparation (à l'exclusion des automobiles)
  - Services de sécurité pour les édifices
  - Agences de voyages

Services non commerciaux

- Services éducatifs
  - Écoles, collèges et universités
  - Bibliothèques, musées et archives
- Services de santé
  - Hôpitaux
  - Établissements de soins
  - Médecins et dentistes
  - Laboratoires médicaux
- Services sociaux
  - Garderies, services de repas, centres de dépannage
  - Psychologues et travailleurs sociaux
  - Organismes religieux
- Administration publique

* Pour assurer une concordance avec les données disponibles, on a adopté ici un mode de classification conforme au cadre retenu par Statistique Canada aux fins de la Classification type des industries.

sociaux et l'administration publique. Bien que la concurrence n'ait pas été historiquement un élément important dans ce sous-secteur, les services non commerciaux ont une incidence sur la compétitivité de l'économie, et cela pour deux raisons. Premièrement, le degré d'efficience de la production de ces services exerce une incidence sur le niveau de financement public requis. Deuxièmement, les services non commerciaux constituent un facteur de production ou un produit intermédiaire qui entre dans les activités de toutes les entreprises du secteur privé. Dans cette catégorie figurent notamment les infrastructures, comme les réseaux de transport et de communications, les services d'enseignement et de santé, qui influent considérablement sur la qualité de la main-d'œuvre, ainsi que les services de

réglementation. Il s'ensuit que la nature des services non commerciaux est elle-même en voie de mutation, une plus grande attention étant maintenant accordée à des questions telles que la croissance de la productivité et le changement technologique.

La technologie et la nature évolutive des services

Tel que signalé précédemment, il importe de revoir les notions traditionnelles au sujet du secteur des services, à la lumière des innovations technologiques et organisationnelles qui se succèdent rapidement et qui sont en voie de transformer l'économie. Un phénomène particulièrement pertinent à cet égard a été le développement, l'application et la diffusion de la « télématique », c'est-à-dire l'ensemble des technologies qui permettent d'intégrer l'informatique et les télécommunications. Ces techniques sont en voie de transformer tant la nature des activités de services que leur apport à la croissance économique.

En raison du progrès technologique, certaines notions classiques sur les traits distinctifs des activités de services sont d'ailleurs en voie de perdre une partie de leur pertinence. Ainsi, les services fondés sur l'information sont de plus en plus « transférables » par l'entremise de réseaux de télécommunications; certains services, notamment les logiciels et les systèmes experts, peuvent maintenant être stockés. Il en découle que le contact direct entre le producteur et le consommateur n'est plus indispensable dans un nombre de plus en plus élevé de transactions de services.

Le progrès technologique, notamment dans le domaine de la télématique, a aussi fait apparaître de nouvelles activités de services orientées vers l'information. Les ordinateurs ont permis de recueillir et d'analyser, rapidement et à peu de frais, des quantités considérables de renseignements complexes. Au même moment, les développements spectaculaires survenus dans les télécommunications ont permis de relier physiquement des entités séparées par des systèmes de transmission de l'information. La capacité de traiter et de communiquer rapidement de grandes quantités de données est maintenant reconnue comme un instrument de gestion précieux, ce qui, en retour, a engendré une demande pour des quantités encore plus grandes d'information.

La nature et l'étendue des activités de services en cette fin du vingtième siècle se trouvent ainsi étroitement liées à la croissance de la demande d'information, aux technologies de traitement de l'information, aux fournisseurs de produits axés sur l'information ainsi qu'à l'infrastructure servant à transmettre l'information. Le Canada, comme les autres pays développés, est témoin d'une transformation majeure de sa structure économique, laquelle se reflète dans la croissance des activités de services partout dans l'économie et prend appui sur l'informatique et les télécommunications.

La convergence entre biens et services

La convergence entre les biens et les services, que nous avons mentionnée dans les pages précédentes, est une manifestation de trois phénomènes. D'abord, comme nous l'avons signalé, les changements technologiques font graduellement disparaître les traits distinctifs traditionnels d'un nombre de plus en plus élevé d'activités de services. Ensuite, la production des biens est en voie d'acquérir certaines caractéristiques de la production des services. De plus en plus, la croissance de l'emploi dans le secteur des biens s'appuie sur des emplois de cols blancs, qui sont liés à la prestation de services tels que l'administration, la cueillette et le traitement de l'information, la recherche et le développement, la commercialisation et le travail de bureau. De même, certaines innovations récentes, par exemple la production « juste à temps » et les modes de production personnalisés, confèrent à la production des biens certains traits propres aux services, tels que le caractère « non stockable » et le contact direct entre producteur et consommateur. Enfin, la tendance croissante au « regroupement » de services et de biens dans un ensemble intégré – par exemple, le fait d'inclure des stages de formation et des contrats d'entretien dans les ventes de machines – contribue aussi à l'effet de convergence.

* * * * *

Ces phénomènes ont pour effet d'obscurcir la distinction entre les biens et les services, mais certaines tendances de l'emploi mentionnées dans ce rapport – notamment sur le plan des profils de création d'emplois, de la localisation des emplois et de la forme qu'ils peuvent prendre – sont liées, du moins en partie, au déplacement vers les activités de services. Pour cette raison, l'analyse qui suit met surtout l'accent sur l'évolution du secteur des services. Nous avons constaté, toutefois, qu'un certain nombre de tendances – y compris l'innovation technologique, la révolution de l'information, la mondialisation et l'évolution de la composition de la main-d'œuvre – avaient une incidence fondamentale sur l'emploi dans tous les secteurs. Par conséquent, en abordant les questions de politiques à la fin du présent rapport, nous élargirons notre perspective afin de considérer dans sa totalité le nouveau marché du travail qui est en train de prendre forme.

Les services et le processus de création d'emplois

Qu'advient-il du processus de création d'emplois dans un marché du travail dominé par les services ? L'examen de cette question nous a amenés à reconnaître l'importance des liens qui existent entre le secteur des biens et celui des services en tant que source d'activité économique et d'emploi. La création d'emplois dans les années 90 sera déterminée par les facteurs de synergie qui existent entre biens et services, y compris les services non commerciaux, et par la compétitivité des industries de services au pays, notamment dans le sous-secteur des services dynamiques.

La croissance de l'emploi dans les services

Le déplacement de l'emploi des activités de production de biens vers les services s'est amorcé au début du siècle actuel. Toutefois, jusqu'aux années 50, la transition a été graduelle : la part du secteur des services dans l'emploi total est passée d'environ 34 % en 1911 à 44 % en 1951. Depuis cette époque, la tendance s'est accélérée sensiblement. Entre 1967 et 1988, l'emploi dans le secteur des services a augmenté à un taux annuel moyen de 3,2 %, comparativement à 0,9 % pour le secteur des biens (tableau 1). En 1988, 71 % des travailleurs canadiens étaient employés dans le secteur des services; selon nos projections, la proportion atteindra 73 % en 1993.

Le Canada n'est pas le seul pays touché par ce mouvement de tertiarisation. En effet, on a pu l'observer dans tous les grands pays de l'OCDE durant la période d'après-guerre, bien que le rythme et la nature de l'évolution aient différé d'un pays à l'autre.

Comme on peut le voir au graphique 1, près de 90 % de la croissance de l'emploi au Canada depuis 1967 est survenue dans le secteur des services, tous les sous-secteurs ayant eu un apport important à cet égard; de fait, la plupart d'entre eux ont enregistré un taux annuel d'expansion d'environ 3 %. De loin, c'est l'industrie des services aux

Tableau 1

Part et croissance de l'emploi, par industrie, 1967-1988

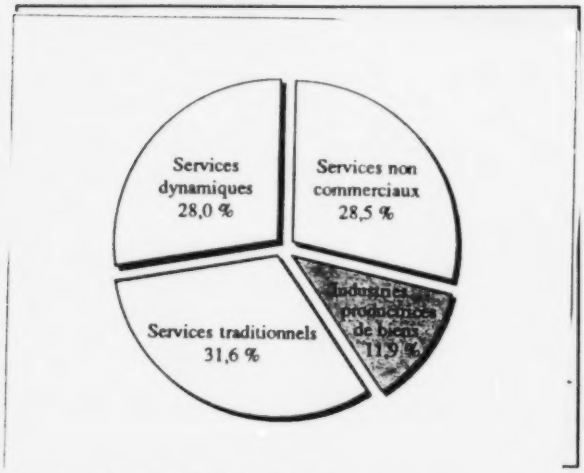
En pourcentage

	Emploi par industrie		
	Part de l'emploi total		Taux annuel de croissance, 1967-1988
	1967	1988	
Secteur des services	59,4	70,9	3,4
Services dynamiques	19,7	23,0	3,2
Transports, communications et autres services publics	9,0	7,4	1,5
Commerce de gros	4,5	4,6	2,7
Finances, assurances et affaires immobilières	4,3	5,9	4,1
Services aux entreprises	1,9	5,1	7,3
Services traditionnels	21,7	25,7	3,3
Commerce de détail	12,1	13,1	2,8
Services personnels	9,6	12,6	3,8
Services non commerciaux	18,0	22,2	3,5
Santé et services sociaux	6,2	8,9	4,3
Éducation	5,8	6,6	3,2
Administration publique	6,0	6,7	3,0
Secteur des biens	40,6	29,1	0,9
Industries primaires	10,3	6,0	–0,1
Fabrication	23,9	17,2	0,9
Construction	6,5	5,9	2,1
Les deux secteurs	100,0	100,0	2,5

SOURCE Données de Statistique Canada.

Graphique 1

Apport des principaux secteurs à la croissance de l'emploi, 1967-1988



SOURCE Données de Statistique Canada.

entreprises qui a affiché la croissance la plus rapide; des gains substantiels ont également été enregistrés dans les services sociaux, les services de santé et l'industrie des finances, assurances et affaires immobilières.

Pourquoi la part du secteur des services dans l'emploi total a-t-elle augmenté si rapidement ? Il est difficile de répondre à cette question. Un certain nombre d'explications ont été mises de l'avant – par exemple, que la part croissante de l'emploi attribuable aux services est tout simplement le reflet de la piètre performance de la productivité dans ce secteur par rapport au secteur des biens, ou encore que la part de la demande finale allant aux services a augmenté parallèlement à la hausse des revenus et à l'accroissement du nombre de femmes sur le marché du travail. On a aussi fait valoir que l'augmentation observée de la demande de services était le reflet d'une tendance vers le recours à la « sous-traitance », c'est-à-dire que l'importance des services en tant qu'activité économique ne s'est que très peu modifiée, mais que les producteurs de biens achètent maintenant à l'extérieur de leur entreprise certains services qu'ils produisaient eux-mêmes auparavant.

Nos recherches indiquent toutefois que ces facteurs n'ont joué qu'un rôle limité dans le déplacement vers les services. Nos résultats montrent plutôt que l'élément déterminant a été une augmentation de la demande pour les services qui sont utilisés comme facteurs de production dans le processus de fabrication. Les services interviennent pour une part de plus en plus grande de la production finale vendue aux consommateurs. Comme l'indique le graphique 2, la demande intermédiaire représente une composante importante de la demande totale, en particulier dans les industries de services dynamiques.

Les liens entre biens et services

Ces considérations nous ont donc amenés à examiner les liens qui existent entre les biens et les services. Afin de bien saisir la portée de ces liens, deux exercices connexes ont été entrepris. Le premier a consisté à faire une série de simulations de politiques, en utilisant un modèle conçu expressément pour donner une vue d'ensemble du rapport entre les secteurs des biens, des services commerciaux et des services non commerciaux.

Résultats des simulations

Dans un premier ensemble de simulations, nous avons modifié la composition des dépenses en y augmentant la part des biens et en réduisant celle des services de façon proportionnelle. Tous nos résultats ont concordé pour indiquer qu'un tel changement se traduit par un niveau plus élevé de production et d'emploi, tant dans le secteur des biens que dans l'ensemble de l'économie. En outre, l'emploi dans le secteur des services n'accuse pas de diminution; de fait, la production augmente aussi dans le secteur des services commerciaux. Il ressort clairement que le niveau d'activité économique plus élevé dans le secteur des biens alimente l'expansion des services. Par ailleurs, lorsque nous avons stimulé les services au détriment des biens dans nos simulations, il en est résulté une diminution de l'emploi et de la production dans le secteur des biens et un affaiblissement de l'ensemble de l'économie.

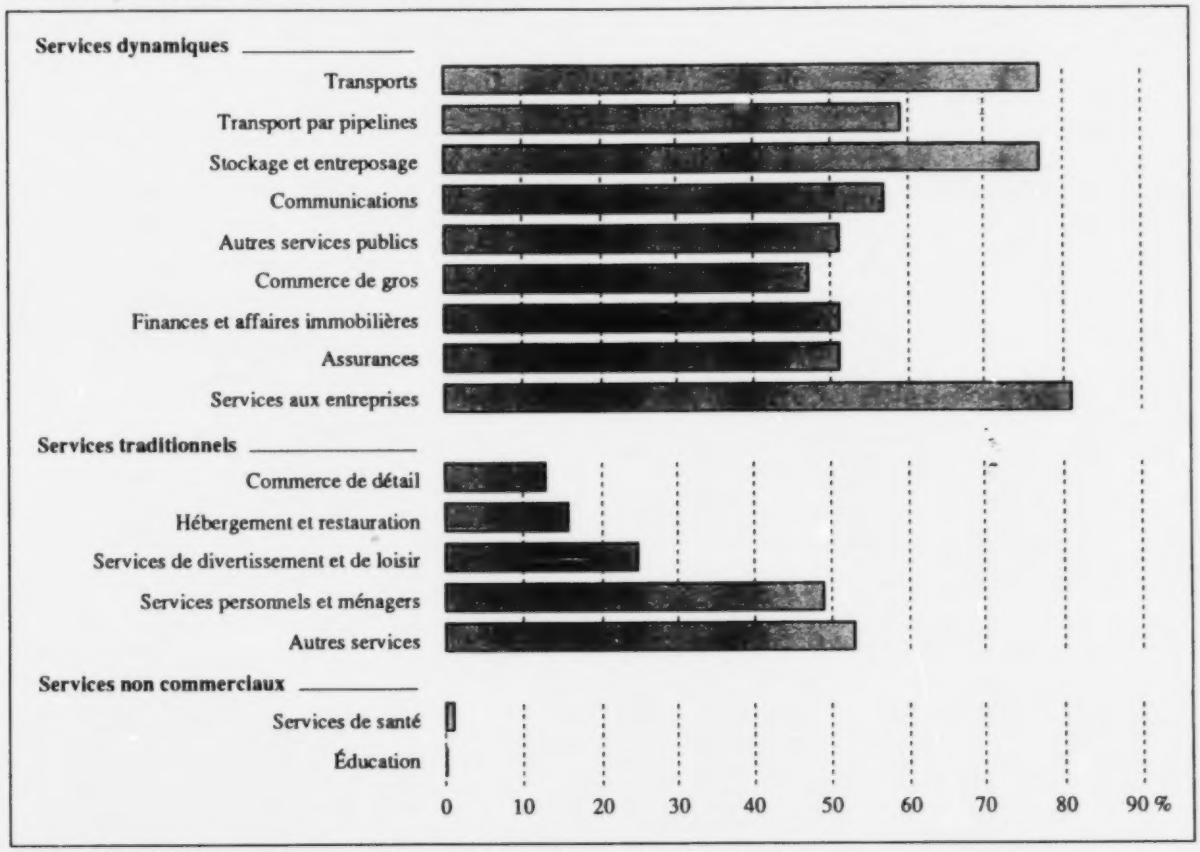
Ce modèle nous donne une idée de la façon dont la composition globale des dépenses influe sur la croissance de l'emploi et de la production. Cependant, comme le modèle ne comprend que trois grands secteurs, il ne peut nous fournir de renseignements détaillés sur la *façon* dont la croissance du secteur des biens provoque une expansion du secteur des services. Pour analyser cette question, nous avons utilisé des données interindustrielles pour quantifier les transactions entre certaines industries de biens et celles des services commerciaux.

Analyse interindustrielle

Notre analyse a révélé que l'effet d'entraînement des industries productrices de biens sur le secteur des services s'est accentué avec le temps; sur 28 industries de biens, 25 avaient un effet de stimulation plus grand sur le secteur des services en 1981 qu'en 1971; et, en 1985, la plupart

Graphique 2

Part de la production vendue sous forme de produits intermédiaires, par industrie de services, 1985



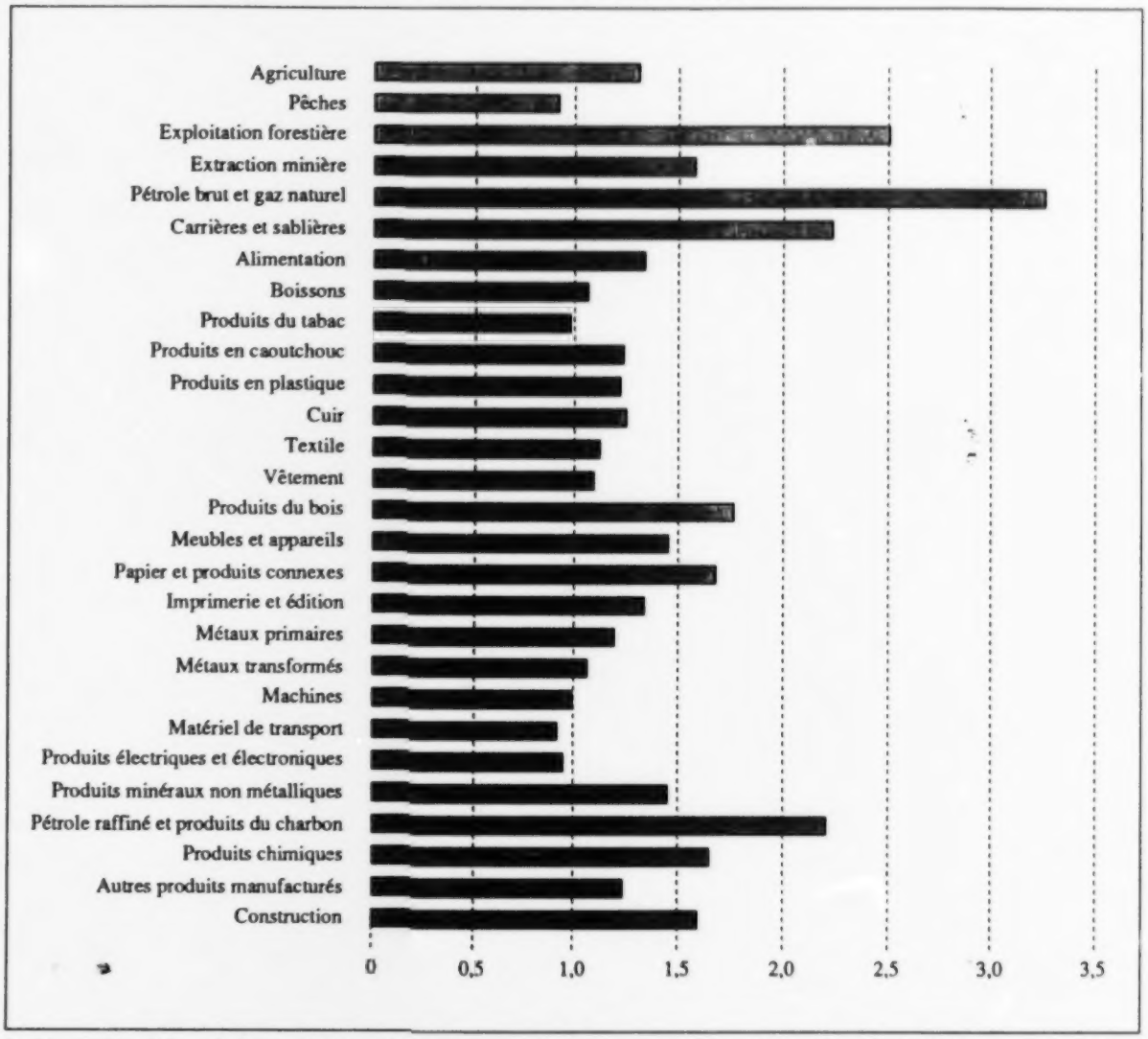
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

des industries de biens avaient un effet de stimulation déterminant sur la production du secteur des services (graphique 3). Les industries manufacturières constituaient une source importante de demande de services; toutefois, certaines industries du secteur des ressources étaient à l'origine de niveaux de demande encore plus élevés, notamment l'industrie de l'extraction du pétrole brut et du gaz naturel et celle de l'exploitation forestière. Par contre, l'effet d'entraînement des industries de services sur la production de biens était généralement faible (graphique 4). La demande pour des biens intermédiaires était la plus élevée dans les industries de l'hébergement et des services alimentaires – en raison de ses liens avec l'industrie de la production alimentaire – et dans celle des transports.

Notre analyse a fait ressortir l'importance des liens entre les industries de biens et les services dynamiques. Six industries de services qui, ensemble, représentent la majeure partie du sous-secteur des services dynamiques, étaient fortement tributaires de la demande provenant des industries de biens : il s'agit des finances et des affaires immobilières, du commerce de gros, des services aux entreprises, des services publics, des transports et des communications. Les liens entre le secteur des biens et les transports, les services publics et le commerce de gros ont toujours été étroits. Toutefois, l'une des transformations les plus remarquables qui s'est opérée dans la structure de l'économie a touché les industries des services aux entreprises, des services financiers et des communications. Ces industries ont affiché une forte expansion de l'emploi et un resserrement marqué de leurs liens avec le secteur des biens. Le progrès technologique a joué un rôle important dans cette évolution en augmentant la demande pour les technologies de l'information et en fournissant les moyens de répondre à cette demande par l'entremise des services axés sur l'information.

Graphique 3

Incidence des industries productrices de biens sur le secteur des services, 1985[1]



1 Augmentation de la production dans le secteur des services attribuable à une augmentation d'un dollar de la production de biens, mesurée en dollars de 1981. Ainsi, une augmentation de la production forestière de 10 000 $ devrait se traduire par une hausse d'environ 2 500 $ de la production du secteur des services.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

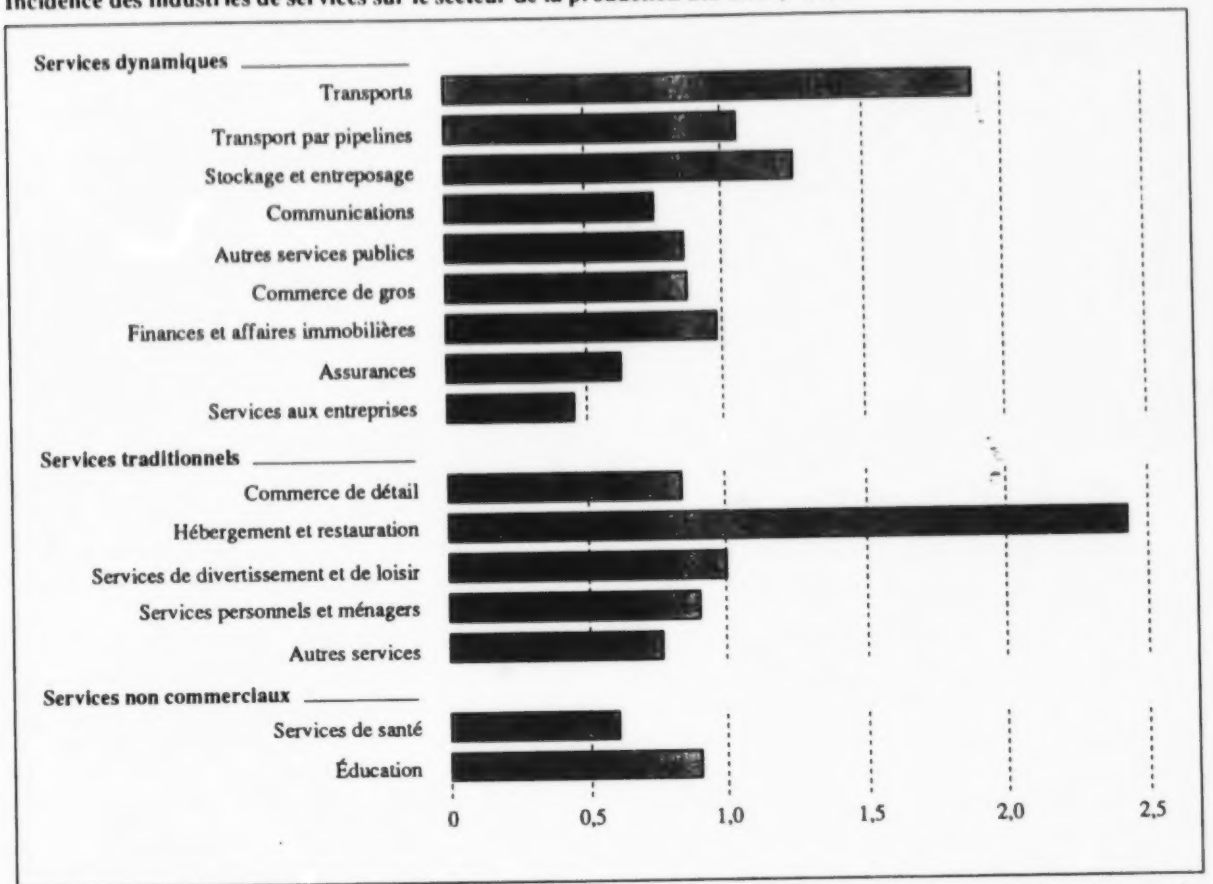
Manifestement, le secteur de la production de biens et celui des services (en particulier les services dynamiques) sont maintenant hautement interdépendants : les industries de services ont besoin de la demande provenant du secteur des biens, alors que les industries de biens sont fortement tributaires des industries de services, dont la production sert de bien intermédiaire dans le processus de fabrication des industries de biens.

Services non commerciaux

La banque de données interindustrielles n'englobe pas les services gouvernementaux. Il s'ensuit que les liens entre ce sous-secteur et le reste de l'économie ne peuvent être mesurés de la même façon. Cependant, les services non commerciaux exercent une influence importante sur la production des industries de biens. Cette influence se fait sentir

Graphique 4

Incidence des industries de services sur le secteur de la production des biens, 1985[1]



1 Augmentation de la production du secteur des biens attribuable à une augmentation de la production d'un dollar des industries de services, mesurée en dollars de 1981. Ainsi, une hausse de 10 000 $ de la production des services de transports devrait se traduire par une augmentation d'environ 1 800 $ de la production du secteur des biens.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

de diverses manières. Entre autres, l'orientation que les gouvernements donnent aux politiques macro-économiques et réglementaires se répercute sur la compétitivité des entreprises. De même, les politiques industrielles et sociales, la mise en place des infrastructures, la prestation de services d'enseignement et de formation par le secteur public, et même les services de santé ont une importance capitale pour l'efficience de tous les producteurs.

L'internationalisation des services

En plus de répondre aux nouvelles possibilités offertes par le changement technologique au cours des dernières années, le secteur des services a aussi participé au mouvement global vers l'internationalisation des activités des entreprises. Cette tendance ressort, mais en partie seulement, des données sur les échanges commerciaux de services dont nous faisons état plus loin. L'investissement direct des industries de services à l'étranger a aussi connu une poussée au cours des dernières années. En 1988, l'investissement direct des entreprises canadiennes de services à l'étranger a dépassé celui des entreprises manufacturières; par contre, il y a à peine 10 ans, l'investissement des entreprises manufacturières à l'étranger était environ quatre fois plus élevé. Cette présence croissante à l'étranger touche tout un éventail de services, y compris les services financiers, les services de comptabilité, d'ingénierie et d'informatique. L'industrie canadienne, tant dans le secteur des biens que dans celui des services, joue un rôle multinational

plus actif, soutenant ainsi la concurrence sur un marché mondial de plus en plus interdépendant.

Échanges commerciaux de services

La composition des échanges extérieurs de services s'est transformée profondément au cours des dernières années; cette transformation s'est opérée en même temps que se produisaient des mutations dans la structure industrielle à l'échelle nationale. L'incidence apparente de ces échanges sur le niveau de l'emploi au pays est encore relativement restreinte, mais les tendances actuelles laissent entrevoir des répercussions beaucoup plus profondes dans les années à venir. C'est donc l'incidence sur l'emploi de ces changements dans la composition du commerce, ainsi que l'intérêt croissant manifesté pour les échanges internationaux de services qui doivent d'abord retenir notre attention.

Les échanges commerciaux de marchandises peuvent être mesurés de façon assez précise, mais l'identification des flux transfrontaliers de services est beaucoup plus complexe, ces échanges ne comportant souvent aucun déplacement physique. Seuls les échanges directs de services entrent dans les statistiques officielles; même à cela, des problèmes de définition se posent. Ainsi, une des principales difficultés a trait à la distinction à faire entre le commerce des services et les activités d'investissement. Cette question est particulièrement épineuse dans le cas de l'industrie bancaire; pour cette raison, les échanges de services bancaires ont été exclus de notre analyse. Toutefois, le Conseil a récemment procédé à un examen du système financier canadien dans le contexte de l'internationalisation des marchés financiers, examen qui a mené à la publication d'un rapport de synthèse intitulé *Le nouvel espace financier* et d'un rapport de recherche connexe intitulé *Les marchés financiers canadiens et la mondialisation.*

Trois observations se dégagent de l'examen des statistiques sur le commerce extérieur canadien des services et des marchandises. Premièrement, le volume des échanges de services est très modeste en comparaison de celui des échanges de marchandises. Deuxièmement, le compte des échanges de services laisse voir un déficit croissant et, en 1987, ce déficit faisait beaucoup plus que compenser le surplus engendré par les échanges de marchandises. Et, troisièmement, la composition du commerce des services a évolué rapidement et le poste des services aux entreprises est maintenant beaucoup plus important que par le passé, tant sur le plan des exportations que sur celui des importations. En 1987, le déficit enregistré dans les échanges de services aux entreprises représentait 57 % du déficit total des échanges de services. La majeure partie des échanges de services aux entreprises s'effectue avec les États-Unis. Les exportations canadiennes de services aux entreprises prennent surtout la forme de transactions sans liens de dépendance et les entreprises sous contrôle canadien y jouent un rôle prédominant; par ailleurs, les transactions intrasociétés interviennent pour une part importante des importations, et la moitié sont le fait de sociétés contrôlées par des intérêts américains. De plus, le tiers des importations de services aux entreprises – une part considérable – est effectué par des entreprises sous contrôle canadien.

Incidence sur l'emploi

Quelles sont les répercussions des échanges commerciaux de services sur l'emploi ? On ne peut apporter une réponse directe à cette question, puisque des données sur le niveau d'emploi directement lié aux échanges de services ne sont pas disponibles. Nous avons donc eu recours à une nouvelle approche qui ne permet d'obtenir qu'une estimation approximative des ordres de grandeur en présence.

Une analyse des données interindustrielles tirées du recensement de 1981 nous permet d'établir la part directe des exportations dans la production des industries de services dynamiques (tableau 2). Nous avons supposé que cette proportion représente aussi la part de l'emploi qui est tributaire des exportations dans chacune de ces industries. En appliquant ces chiffres aux données sur l'emploi pour 1988, nous avons constaté que près de 230 000 emplois dans le sous-secteur des services dynamiques, soit 9 % de tous les emplois de ce sous-secteur, dépendaient directement des exportations de services.

Toutefois, des études antérieures ont permis de calculer que la valeur des exportations *indirectes* de services – les services intégrés à des biens exportés – est d'environ 50 % plus élevée que celle des exportations directes de services. Lorsque les exportations directes et indirectes de services sont prises en considération, l'incidence totale sur l'emploi des échanges de services devient plus importante, puisque plus de 20 % des emplois dans le secteur des services dynamiques peuvent alors être liés aux échanges internationaux. Étant donné que les échanges de services iront en s'intensifiant et que les liens entre les secteurs des biens et des services continueront de se resserrer, la compétitivité internationale des industries de services canadiennes devrait jouer un rôle encore plus important sur le plan de l'emploi au cours des années à venir.

Conclusion

Deux conclusions se dégagent de notre analyse. En premier lieu, l'interdépendance sectorielle signifie qu'un

Tableau 2

Exportations et emplois tributaires des exportations dans le secteur des services dynamiques, 1988

	Part des exportations dans la production totale	Emplois tributaires des exportations[1]
	En pourcentage	En milliers
Transports		
Transports aériens	5,0	3
Transports ferroviaires	31,9	24
Camionnage	21,2	24
Autres activités de transport et d'entreposage	20,3	42
Communications	2,2	5
Énergie électrique	11,8	10
Autres services publics	0,9	1
Commerce de gros	11,8	65
Finances, assurances et affaires immobilières	1,1	7
Services aux entreprises	8,7	45
Ensemble des services dynamiques	8,7	228

1 L'estimation des emplois tributaires des exportations a été calculée en multipliant l'emploi de chacune des industries par la part de sa production dans la production globale de l'économie.

SOURCE James McRae, « An exploratory analysis of Canada's international transactions in service commodities », un document préparé pour le Conseil économique du Canada, juillet 1989.

secteur des biens dynamique est un élément indispensable à la croissance de la production et de l'emploi dans l'ensemble de l'économie. Les industries de biens évoluent, pour l'essentiel, sur des marchés où la concurrence internationale est une réalité quotidienne. Leur compétitivité revêt donc une importance fondamentale pour la demande de services. De plus, dans le contexte canadien, tant les industries de fabrication que celles de l'exploitation des richesses naturelles contribuent à créer une demande de services qu'elles utilisent ensuite à titre de facteurs de production.

En second lieu, les services sont eux-mêmes une importante source d'emploi et de production. En outre, les services tant commerciaux que non commerciaux influent de façon déterminante sur la compétitivité globale de l'économie, puisqu'ils représentent une large part des facteurs entrant dans la production des biens et jouent un rôle de premier plan dans la création de l'environnement susceptible de renforcer la compétitivité. Par conséquent, la qualité de ces services ainsi que la qualité et l'efficacité des liens qui existent entre les producteurs de services et de biens sont cruciales pour la santé de l'ensemble de l'économie.

Il est manifeste que le secteur des biens et celui des services revêtent une importance vitale l'un pour l'autre. D'affirmer que l'économie canadienne est fondée sur les biens ou sur les services serait inexact; nous avons, en fait, une économie au sein de laquelle les deux secteurs sont essentiels l'un pour l'autre, dans un ensemble d'interrelations complexes. À mesure que les deux secteurs deviennent plus étroitement liés et que chacun adopte de plus en plus des caractéristiques de l'autre, la distinction traditionnelle entre les deux devient moins pertinente. À plusieurs égards, les biens et les services sont en convergence.

Le nouveau marché de l'emploi

La *nature* de la nouvelle structure de l'emploi est une question devenue passablement controversée. Même si certains ont décrit en des termes très positifs, et d'autres, en des termes très négatifs, la nature des emplois que l'on retrouve dans une économie de services, notre analyse ne nous a pas permis de tirer des conclusions aussi clairement départagées. Dans la presque totalité des cas, l'expansion récente du marché de l'emploi a mené à la création d'emplois entrant dans l'une des deux catégories suivantes : d'une part, des emplois hautement spécialisés, bien rémunérés et stables, et, d'autre part, des emplois relativement mal rémunérés et instables.

La nature de la nouvelle structure de l'emploi

Localisation des emplois

Certains observateurs estiment que la croissance de la taille du secteur des services pourrait amener une certaine atténuation des problèmes de développement régional. Comparativement aux activités du secteur de la fabrication ou de celui des ressources, les services, de par leur nature, sont perçus comme étant des activités plus « mobiles » et, par conséquent, plus faciles à implanter à l'extérieur des régions centrales et des grandes agglomérations urbaines. On fait également valoir que les progrès réalisés dans les télécommunications et l'informatique peuvent réduire les contraintes de localisation pour plusieurs industries de services.

Les services dynamiques, en particulier, ont attiré l'attention comme instrument possible de stimulation de

l'économie des régions à croissance lente, et ce pour trois raisons : ils affichent une croissance rapide; plusieurs des emplois qu'ils génèrent sont de « bons » emplois du point de vue des compétences requises et de la rémunération; ces services jouent un rôle stratégique dans les investissements, l'innovation et le changement technologique. Comme ils sont associés à un avantage concurrentiel, les services dynamiques peuvent exercer une influence déterminante sur la localisation de l'activité économique.

Mais on constate que, loin d'être mobiles, les services dynamiques affichent des profils de concentration spatiale assez prononcés; en effet, on les retrouve principalement dans les grandes villes. Le tableau 3 montre le degré de concentration de l'emploi pour certaines industries dans neuf régions métropolitaines du pays en 1986. Un indice supérieur à 100 signifie que la main-d'œuvre dans une industrie particulière est localisée de façon disproportionnée dans cette ville; un indice inférieur à 100 indique que la ville détient une part moins que proportionnelle de la main-d'œuvre de cette industrie. Les indices pour les services dynamiques sont liés directement à la taille du centre urbain. En effet, l'indice de concentration pour ces services est généralement plus élevé dans les agglomérations urbaines les plus grandes. À noter, par exemple, l'indice élevé dans l'industrie des finances, assurances et affaires immobilières à Toronto, et dans celle des services aux entreprises à Calgary, Toronto et Vancouver. Le tableau 3 fait aussi ressortir le rôle que joue Halifax à titre de centre régional d'une certaine importance; même si les indices pour les services dynamiques y sont plus bas que ceux des agglomérations métropolitaines plus populeuses, ils sont relativement élevés par rapport à ceux des centres de plus petite taille.

La concentration marquée des services dynamiques, observée dans d'autres pays également, laisse croire que leur localisation répond à des exigences particulières. Parmi celles-ci figure l'accès à une main-d'œuvre hautement qualifiée, à des activités complémentaires (telles que les fonctions de bureau, les institutions financières et d'autres services) et à un marché (celui des autres entreprises des secteurs des biens et des services). Les grandes villes présentent des avantages à tous ces égards.

En réalité, tant les entreprises de services dynamiques que les sièges sociaux ou bureaux régionaux des grandes sociétés ont tendance à s'implanter dans les grandes villes. Les deux sont fortement tributaires de l'accès à l'information et des contacts personnels. De même, les sièges sociaux dépendent de plus en plus de facteurs de production provenant d'entreprises spécialisées du secteur des services pour la conduite efficiente de leurs opérations. Par ailleurs, les succursales, qui sont davantage dispersées géographiquement, ont moins besoin de services à la production, puisque la plupart de ceux-ci leur sont fournis par l'entremise

Tableau 3

Indice de concentration de l'emploi dans les services dynamiques pour certaines villes et municipalités[1], 1986

	Toronto (Ont.)	Montreal (Qué.)	Vancouver (C.-B.)	Calgary (Alb.)	Halifax (N.-É.)	Kelowna (C.-B.)	Sault Ste. Marie (Ont.)	Campbell-ton (N.-B.)	Matane (Qué.)
					En milliers				
Population	3 427	2 921	1 381	671	296	90	85	17	15
					Base 100 pour le Canada				
Services dynamiques	134	122	133	129	111	91	74	63	73
Transport, communications et autres services publics	97	117	130	111	116	80	87	92	96
Commerce de gros	136	122	123	112	100	93	69	66	59
Finances, assurances et affaires immobilières	157	119	135	121	121	113	71	48	73
Services aux entreprises	166	185	147	185	101	84	63	30	48

1 L'indice représente la part de l'emploi d'une industrie dans l'emploi total de chacune des villes ou municipalités, en proportion de la part de cette industrie dans l'emploi total au Canada.

SOURCE Données de Statistique Canada.

du siège social; par conséquent, les succursales génèrent une demande moindre auprès des entreprises locales de services.

Que signifient donc ces tendances sur le plan du développement régional ? Premièrement, la performance économique des régions est de plus en plus étroitement liée à celle des centres urbains dont elles dépendent. Deuxièmement, les disparités économiques *au sein* des régions, entre les grandes villes, les centres urbains plus petits et les régions rurales, semblent aller en s'accentuant. Troisièmement, les disparités *entre* les régions deviennent plus prononcées, étant donné que les grandes villes – les principaux centres de croissance des services – sont situées de façon disproportionnée dans les régions développées.

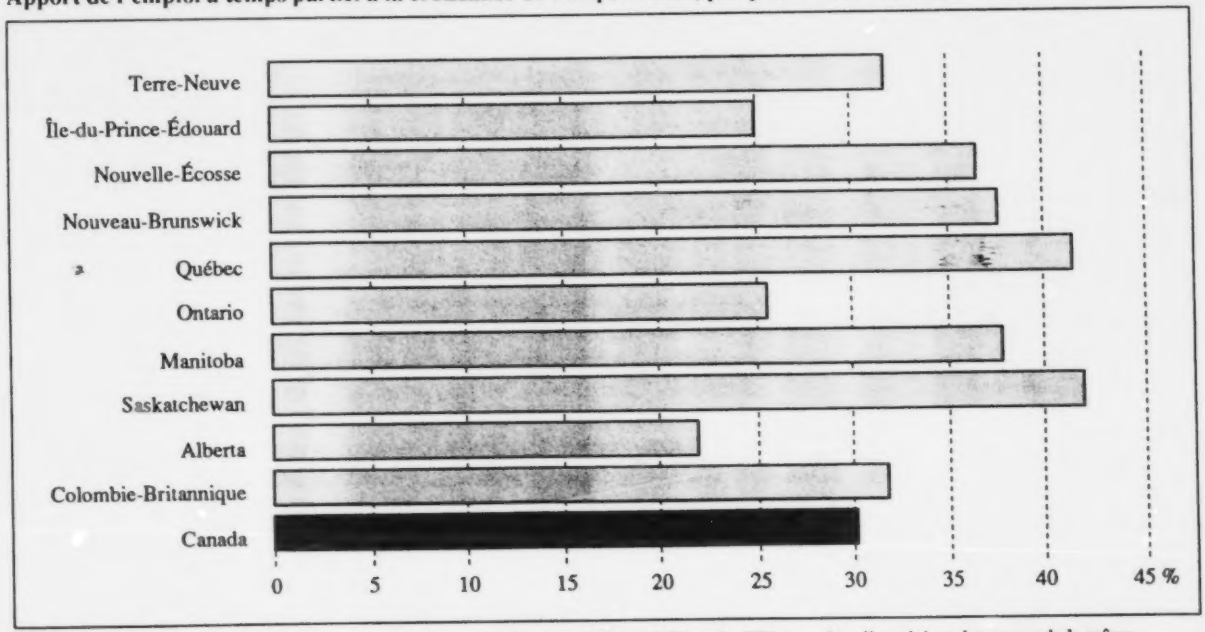
Emploi non standard

Les formes de travail « non standard », c'est-à-dire celles qui diffèrent du modèle traditionnel d'un emploi à temps plein tout au long de l'année, ont vu leur part de l'emploi total augmenter au cours des dernières années. La catégorie la plus importante à cet égard est l'*emploi à temps partiel*, défini habituellement comme englobant les emplois qui comportent moins de 30 heures de travail par semaine. En proportion de l'emploi total au Canada, le travail à temps partiel est passé de 4 % en 1953 à 15 % au milieu des années 80; même si la situation du marché du travail s'est resserrée durant les dernières années, l'importance du travail à temps partiel est demeurée la même. Depuis 1975, le travail à temps partiel a représenté au moins 30 % de la croissance nette de l'emploi dans toutes les provinces, sauf en Alberta, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Ontario; en Saskatchewan et au Québec, il est intervenu pour plus de 40 % des nouveaux emplois (graphique 5). Le travail à temps partiel involontaire – regroupant les travailleurs qui préféreraient un emploi à temps plein s'ils pouvaient en trouver un – a aussi augmenté et représente maintenant 24 % de l'ensemble des emplois à temps partiel. Près de la moitié des postes à temps partiel créés depuis 1981 ont été classés dans la catégorie du travail à temps partiel « involontaire ».

La plupart des travailleurs à temps partiel se retrouvent dans le sous-secteur des services traditionnels, et la vaste majorité sont des jeunes ou des femmes (ou les deux). En comparaison des travailleurs à temps plein, ceux qui

Graphique 5

Apport de l'emploi à temps partiel à la croissance de l'emploi total[1], par province, 1975-1988



1 Calculée en divisant la différence dans l'emploi à temps partiel entre 1988 et 1975 par la différence dans l'emploi total au cours de la même période.

SOURCE Données de Statistique Canada.

travaillent à temps partiel sont beaucoup plus susceptibles d'être embauchés pour de courtes périodes de temps, d'être à l'emploi de très petites entreprises et de ne pas être membres d'un syndicat. Il est moins probable qu'ils bénéficient d'une gamme d'avantages sociaux; et, de façon générale, ils gagnent moins sur une base horaire que les employés à temps plein accomplissant des tâches semblables.

Les autres formes d'emploi non standard sont également en expansion. Par exemple, la part de la main-d'œuvre embauchée pour un *travail à court terme* (emploi de moins de six mois) a augmenté de près de 2 points de pourcentage entre 1978 et 1988. De loin, le plus grand nombre d'emplois de courte durée se trouve dans les services traditionnels. La plupart des travailleurs embauchés dans des postes de courte durée sont jeunes; d'ailleurs, un nombre non négligeable de ces travailleurs sont des étudiants à temps plein. Comparativement aux emplois de plus longue durée, les emplois de courte durée sont plus susceptibles d'être des postes à temps partiel et d'être offerts par des entreprises de petite taille; les personnes occupant ces postes ont moins de chances d'être syndiquées ou de bénéficier d'un régime de retraite.

Une autre forme de travail non standard, dont l'importance s'accroît, est celle de l'*emploi autonome pour compte propre*, qui comprend les personnes travaillant pour leur propre compte sans avoir elles-mêmes d'employés. Au cours de la dernière décennie, cette catégorie est intervenue pour 10 % de la croissance totale de l'emploi. Ce type de travailleur autonome est le plus souvent engagé dans la prestation de services traditionnels (exploitants de casse-croûte mobiles, propriétaires de kiosques de journaux, déménageurs possédant un seul camion, et ainsi de suite). Tout en étant marqués par une grande variabilité, les gains de ces travailleurs ont tendance à être inférieurs à ceux des salariés proprement dits; en 1986, un peu plus de la moitié de ces travailleurs autonomes ont gagné moins de 10 000 dollars, comparativement à 27 % dans le cas des salariés.

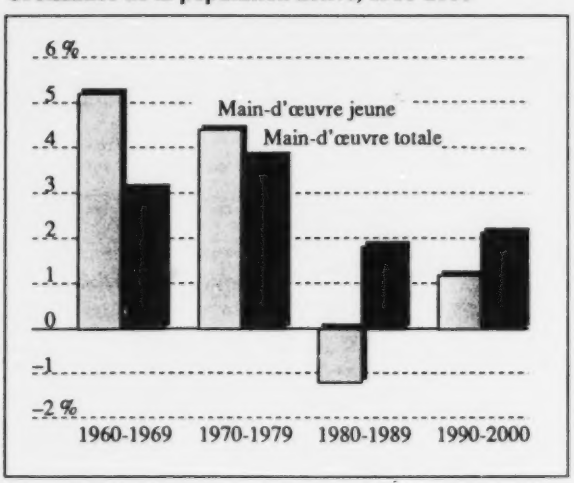
Les postes dans les entreprises offrant des services de personnel temporaire ont triplé au cours des années 80, leur nombre dépassant maintenant les 80 000. Une enquête menée en 1988 auprès des employés des services de personnel temporaire a permis de constater que 41 % occupaient ce genre d'emplois parce qu'ils ne pouvaient trouver un poste à temps plein. La plupart effectuent du travail de bureau et ce sont des femmes dans 70 % des cas. Les niveaux de rémunération sont en général bien inférieurs à ceux des travailleurs à temps plein, tandis que les avantages sociaux sont habituellement minimes.

Entre 1981 et 1986, ces quatre formes d'emploi non standard ont représenté environ la moitié de tous les nouveaux emplois; ces emplois constituent présentement près de 30 % de l'emploi total. Une partie de l'augmentation peut être attribuée à la faiblesse relative du marché du travail au cours des années 80. Dans une certaine mesure, il se pourrait que l'expansion future des formes d'emploi non standard soit freinée par les changements qui se produiront dans la structure d'âge de la population active. Comme le montre le graphique 6, la croissance de l'ensemble de la population active a déjà commencé à ralentir, alors que nous observons une diminution importante du nombre de jeunes qui font leur entrée sur le marché du travail. Toutefois, même en tenant compte des facteurs cycliques et démographiques – et de leur incidence sur le plan de la disponibilité de la main-d'œuvre –, notre analyse laisse entrevoir une tendance à la hausse des emplois non standard.

La croissance des emplois non standard ne peut être attribuée uniquement au déplacement observé vers les services. Ces emplois sont concentrés dans les services traditionnels, mais ni le sous-secteur des services dynamiques ni celui des services non commerciaux n'affichent une incidence élevée à cet égard (graphique 7). Au même moment, ces catégories d'emplois ont aussi augmenté dans le secteur des biens. Une explication plus complète de l'augmentation des emplois non standard doit tenir compte du fait que le travail à temps partiel et les emplois de courte durée sont particulièrement fréquents dans les petites entreprises et celles où le personnel est non syndiqué. Les emplois dans

Graphique 6

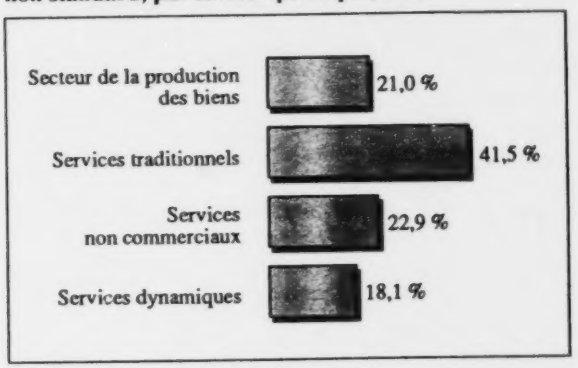
Croissance de la population active, 1960-2000



SOURCE Données de Statistique Canada et projections du Conseil économique du Canada.

Graphique 7

Proportion des travailleurs occupant des emplois non standard, par secteur principal, 1986



SOURCE Données de Statistique Canada.

ces entreprises, qui occupent une place dominante dans les services traditionnels et dynamiques, ont été une source majeure de croissance de l'emploi au cours des années 80.

La croissance du travail non standard a fait naître une certaine controverse. Pour certains observateurs, ce mouvement est le reflet du besoin de souplesse manifesté par les employeurs et les travailleurs. À l'opposé de cette vision, d'autres font valoir que si cette évolution sert les intérêts des employeurs, les emplois non standard obligent les travailleurs à accepter des postes instables, faiblement rémunérés et n'offrant que des possibilités restreintes de formation et d'avancement.

Nous reconnaissons les avantages que comportent les formes de travail non standard pour les employeurs dans l'optique de l'adaptation aux conditions changeantes du marché. Nous savons également que certains recherchent ce genre d'emploi, pour des raisons personnelles. Cependant, notre analyse a montré que les travailleurs occupant des postes non standard gagnent généralement moins que les personnes employées à temps plein dans des postes plus permanents appartenant aux mêmes professions et industries, et que, dans la majorité des cas, ils ont accès à moins d'avantages sociaux. Les tendances de la rémunération décrites plus loin laissent croire que l'expansion des emplois non standard est susceptible d'accentuer l'insécurité économique d'un nombre croissant de travailleurs.

Tendances sur le plan des compétences

Bien que la notion de « compétences » soit difficile à mesurer, les résultats des recherches menées dans ce domaine indiquent de plus en plus que la croissance des services, l'innovation technologique et l'évolution des modes d'organisation du travail conjuguent leurs effets pour modifier tant la nature que le niveau des compétences requises sur le marché du travail. Les données provenant d'une série d'études de cas réalisées par le Conseil sur des industries de services font ressortir que les qualifications recherchées à l'heure actuelle par les employeurs sont notamment une formation académique de base, un esprit de créativité et d'initiative, une capacité d'analyser et de résoudre des problèmes, une faculté d'adaptation et une aptitude à communiquer et à entretenir des rapports interpersonnels.

Certes, l'un des aspects du profil changeant des compétences est l'importance accrue accordée aux tâches liées à l'information. Selon nos estimations, plus de la moitié des Canadiens sont maintenant employés dans des postes principalement axés sur la création et l'utilisation de données et de connaissances techniques (tableau 4). Ces emplois orientés vers l'information sont tout particulièrement nombreux dans le secteur des services, où ils représentent près des deux tiers de l'emploi total; au cours des 15 dernières années, toutefois, ils ont aussi connu une expansion rapide dans le secteur des biens. En fait, ces emplois ont représenté les deux tiers de la croissance nette de l'emploi dans l'ensemble de l'économie entre 1971 et 1986.

Les emplois liés à l'information peuvent varier considérablement en fonction tant des compétences que de la scolarité requises. Les postes qui requièrent le développement et l'interprétation de l'information ont habituellement un contenu élevé en connaissances techniques. Par ailleurs, lorsque le travail a trait à la production routinière de données, les compétences exigées sont sensiblement moins élevées.

Tableau 4

Emploi axé sur l'information, 1971-1986

En pourcentage

	En proportion de l'emploi total		En proportion de la croissance de l'emploi total
	1971	1986	1971-1986
Secteur des services	59,2	63,2	69,0
Secteur des biens	22,1	27,4	57,6
Les deux secteurs	45,1	52,4	67,5

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données du recensement de Statistique Canada.

Dans l'ensemble, les déplacements professionnels survenus au cours des 15 dernières années ont entraîné une croissance accélérée des emplois hautement spécialisés, c'est-à-dire les postes de gestionnaires, d'administrateurs, de professionnels et de techniciens. Ces catégories professionnelles sont intervenues pour le tiers de la croissance totale de l'emploi entre 1971 et 1981, et pour 77 % entre 1981 et 1986. En conséquence, leur part relative de l'emploi total est passé de 19 à 26 % entre 1971 et 1986. Et, selon les projections les plus récentes du gouvernement fédéral, ces professions seront à l'origine de plus de la moitié de la création nette d'emplois au cours de la prochaine décennie.

Une des principales explications de la croissance rapide des emplois hautement spécialisés est la place croissante qu'ils occupent au sein de toutes les industries; cependant, cette évolution peut aussi être attribuée, en partie, au déplacement de l'emploi vers le secteur des services. La composition professionnelle de certaines industries de services – les services financiers, les services aux entreprises et les services non commerciaux – se caractérise par des exigences élevées sur le plan des compétences professionnelles et de la formation académique, par rapport au secteur des biens. Par contre, l'emploi dans les services traditionnels tend à faire appel à des niveaux de compétence moins élevés. Ainsi, même dans le cas des emplois axés sur l'information au sein de ce sous-secteur, les tâches à accomplir portent principalement sur la production routinière de données; et une part disproportionnée de ces emplois est détenue par des femmes.

Dans l'ensemble, la répartition des compétences dans le secteur des services est plus polarisée que celle du secteur des biens, où l'on observe des exigences de niveau intermédiaire sur le plan des compétences. Ainsi, le déplacement de l'emploi vers les services s'est traduit par des gains dans les professions hautement spécialisées, un déclin de la part des emplois exigeant des compétences intermédiaires et une proportion stable dans le cas des emplois peu spécialisés.

Tendances des gains

Alors que les travailleurs canadiens ont bénéficié de gains de revenus importants à la fin des années 60 et au début des années 70, la rémunération réelle a atteint un sommet en 1977 et accusait un léger recul une décennie plus tard. Un certain nombre de facteurs semble avoir contribué à cette stagnation du revenu d'emploi, y compris le ralentissement de la croissance de la productivité et une diminution du pouvoir de négociation des travailleurs; au cours de la décennie qui s'est terminée en 1977, l'augmentation du revenu réel a été plus rapide que la croissance de la productivité tandis que, durant la décennie qui a suivi, les salaires ont progressé à un rythme plus lent que les gains de productivité.

En outre, les gains des travailleurs canadiens sont devenus plus polarisés au cours des deux dernières décennies. Le tableau 5 présente un aperçu des résultats d'une étude sur les tendances de la répartition du revenu, menée conjointement par le Conseil économique et Statistique Canada. Cette étude montre qu'il y a eu augmentation du « coefficient de Gini », l'indice traditionnel d'inégalité. On a également observé une tendance à la dispersion, la répartition s'étant déplacée vers les extrémités supérieures et inférieures de l'échelle. En 1967, 27 % de la main-d'œuvre

Tableau 5

Gains médians de la main-d'œuvre[1] et répartition selon le niveau des gains, 1967-1986

	Gains médians	Niveau des gains[2]				Indice d'inégalité[3]
		Inférieur	Intermédiaire	Supérieur	Total	
	En dollars de 1986	En pourcentage				
1967	15 088	36,4	26,8	36,9	100,0	0,39
1973	17 285	37,2	23,7	39,1	100,0	0,41
1981	18 046	38,2	23,4	38,3	100,0	0,40
1986	17 395	39,4	21,5	39,1	100,0	0,42

1 La main-d'œuvre, telle que définie ici, comprend les personnes dont les gains représentent au moins 5 % du salaire industriel moyen.

2 Les différents niveaux se définissent comme suit : « inférieur » – emplois dont les gains représentent jusqu'à 75 % de la médiane; « intermédiaire » – emplois dont les gains se situent entre 75 et 125 % de la médiane; et « supérieur » – emplois dont les gains sont supérieurs à 125 % de la médiane.

3 Coefficient de Gini, dont la valeur s'élève avec le degré d'inégalité.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada et de Statistique Canada, d'après des données de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

canadienne enregistrait des gains annuels que l'on pouvait classer dans la catégorie « moyenne », c'est-à-dire à l'intérieur d'un intervalle de 25 % de chaque côté de la valeur médiane. En 1986, seulement 22 % de la main-d'œuvre canadienne entrait dans cette catégorie. Cette polarisation s'observe dans toutes les régions du pays et elle s'est traduite par une contraction de la classe moyenne allant de 4 points de pourcentage dans les Prairies à 8 points de pourcentage en Ontario. Dans l'ensemble du pays et dans la plupart des régions, le déclin de la classe moyenne s'est réparti de façon relativement uniforme entre les groupes se trouvant dans la partie supérieure et la partie inférieure de la courbe de distribution.

La polarisation croissante des gains s'observe également au niveau des familles (tableau 6). Cependant, lorsqu'on examine la répartition du revenu *total* des familles (la somme des gains et du revenu provenant de placements et de transferts), le phénomène de la polarisation n'est pas aussi évident, du moins pas depuis 1973. Ces résultats laissent penser que le revenu provenant de sources autres que l'emploi (on peut présumer qu'il s'agit de transferts) a eu pour effet de compenser, au moins partiellement, les disparités croissantes du revenu d'emploi. Dans le contexte actuel, marqué par un déficit budgétaire important, une dette publique croissante et des pressions en vue de limiter les dépenses publiques, il est préoccupant de constater que le système de transferts pourrait se voir imposer un fardeau de redistribution plus lourd en raison des disparités croissantes observées dans le revenu d'emploi.

Tableau 6

Familles à revenu moyen, 1967-1986

En pourcentage

	Part des familles ayant un revenu de niveau moyen[1]			
	1967	1973	1981	1986
Genre de revenu				
Revenu tiré d'un emploi	34,4	31,9	31,8	29,6
Revenu total (avant impôt)	26,1	22,5	23,1	22,3
Revenu total (après impôt)	..	25,1	25,8	25,0

1 Proportion des « familles de recensement » – c'est-à-dire des familles formées d'un mari et d'une épouse (avec ou sans enfants qui ne se sont jamais mariés), vivant sous le même toit – dont le revenu se situe entre 75 et 125 % de la médiane.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada et de Statistique Canada, d'après des données de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

Une question importante qui se pose est de savoir si cette polarisation croissante des gains est un phénomène permanent ou si la tendance se corrigera d'elle-même. La réponse à cette question exige une compréhension des causes du phénomène, une tâche difficile puisque plusieurs problèmes surgissent lorsqu'on tente d'identifier, de départager et de mesurer les divers effets.

Essentiellement, il y a deux voies d'explication possibles : l'une a trait à l'évolution de la composition de la population active, tandis que l'autre tient compte des changements dans la structure et le fonctionnement de l'économie. La première est fondée sur l'hypothèse selon laquelle une participation croissante des femmes à la population active et l'entrée sur le marché du travail de la génération du « boom » des naissances ont exercé une pression à la baisse sur les salaires, déplaçant ainsi la répartition des revenus vers l'extrémité inférieure de l'échelle. Notre analyse laisse croire que les changements dans la composition de la population active ont contribué à accentuer les disparités de revenu; il s'agit là toutefois d'une explication incomplète du phénomène, puisque la polarisation des gains peut s'observer dans tous les groupes d'âges et de sexe, y compris celui des hommes dans la force de l'âge.

Les changements structurels qui se sont produits dans l'économie ont-ils contribué à accroître les disparités de revenus ? On a soutenu que la transition des biens vers les services s'est accompagnée d'un déplacement des activités caractérisées par des gains moyens vers les activités que l'on retrouve dans les industries à forte ou à faible rémunération. À cet égard, nous avons déjà fait valoir que, de façon générale, la répartition des compétences est plus polarisée dans le secteur des services que dans celui des biens. Il est également exact que les industries de services qui ont contribué le plus à la croissance globale de l'emploi sont caractérisées par des salaires moyens très élevés (santé et services sociaux) ou très faibles (commerce de détail et services personnels). Cette analyse est toutefois partielle puisqu'elle ne prend pas en considération les profils de répartition des gains *au sein* des diverses industries. Si l'on tient compte de ce facteur, il devient évident que le déplacement vers les services ne constitue pas un important facteur d'explication de l'accroissement des disparités de revenus. De fait, nous avons observé une polarisation croissante des revenus dans tous les groupes d'industries, tant dans le secteur des biens que dans celui des services.

Le phénomène en apparence répandu de la polarisation nous incite à penser que les changements qui se produisent sur le marché du travail et au sein des industries ont un caractère fondamental et systémique. À cet égard, soulignons que la tendance vers la polarisation des salaires est

au moins aussi prononcée aux États-Unis qu'elle l'est au Canada. Certains observateurs américains ont émis l'hypothèse que la mondialisation de l'économie et l'innovation technologique pouvaient avoir entraîné une hausse de la rémunération des personnes possédant des compétences élevées et une baisse de celle de la main-d'œuvre moins spécialisée. D'autres ont mis l'accent sur les changements survenus dans les méthodes de gestion des ressources humaines, y compris le recours accru aux formes de travail non standard et le déclin de l'influence des syndicats dans le processus de détermination des salaires.

À ce stade-ci, cependant, une partie de l'explication nous échappe toujours. Ainsi, nous ne savons toujours pas si la polarisation observée au cours d'une période relativement courte constitue une perturbation passagère, si elle présage d'une nouvelle tendance qui ira en s'accentuant, ou encore si ce phénomène peut se renverser, du moins dans une certaine mesure, alors que la génération du « boom » des naissances avance vers les groupes d'âges moyens et, on peut le supposer, vers les catégories de salaires plus élevées.

L'adaptation à la nouvelle structure de l'emploi

Étant donné que les nouveaux emplois sont de plus en plus concentrés dans le secteur des services, il est manifeste que la mutation qui s'opère dans la nature du travail va au-delà d'un simple déplacement de l'emploi entre les industries. Comme nous l'avons vu, la transformation de la structure de l'emploi s'accompagne de changements au niveau de la répartition géographique des emplois, des formes d'emploi, des compétences requises et de la rémunération. Comment les Canadiens réussissent-ils à s'adapter à cette nouvelle réalité ?

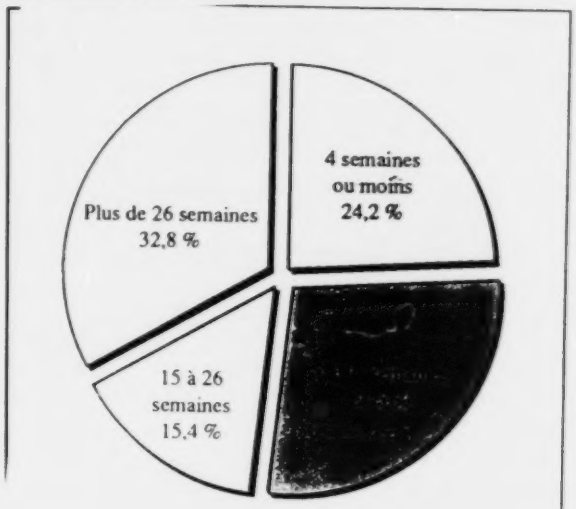
En abordant la question de l'adaptation de la main-d'œuvre, il faut d'abord signaler que le changement constitue un processus continu. À chaque année, un travailleur sur trois subit une période de chômage ou change d'emploi. En partie, ce « roulement » est le reflet des décisions prises par les travailleurs eux-mêmes, notamment par ceux qui changent d'emploi de leur propre gré ou par les étudiants qui entrent sur le marché du travail et en sortent. Le phénomène traduit aussi les changements que mettent en place les dirigeants d'entreprise, à mesure que les marchés, les techniques de production et les avantages comparatifs se modifient.

Lorsque les travailleurs perdent ou quittent leur emploi – dans le jargon des économistes, lorsqu'ils font face à une cessation d'emploi –, ils cherchent habituellement du travail dans la même industrie, là où ils ont acquis une certaine expérience et sont plus susceptibles de posséder les compétences nécessaires et d'avoir accès à des renseignements utiles au sujet des postes vacants. Cependant, comme les nouveaux emplois sont de plus en plus concentrés dans les services, les travailleurs ayant quitté leur emploi dans des industries de biens doivent souvent orienter leur recherche vers un autre secteur; ainsi, en 1986, plus de 40 % des personnes qui ont cessé de travailler dans des industries de biens ont par la suite été embauchées dans le secteur des services.

On observe des écarts considérables dans l'efficacité avec laquelle les travailleurs s'adaptent à l'évolution de l'emploi. Certaines personnes semblent très mobiles; ainsi, environ le quart de celles qui ont connu une cessation d'emploi en 1986 ont trouvé un nouveau poste en moins de quatre semaines (graphique 8). Pour plusieurs autres, toutefois, l'adaptation à l'évolution du marché du travail paraît difficile. Précisons qu'environ le tiers des personnes qui ont connu une cessation d'emploi n'avaient pas réussi à dénicher un autre poste 26 semaines plus tard. On constate que trois groupes éprouvent des problèmes particuliers : les travailleurs plus âgés, ceux dont le niveau de scolarité est faible et ceux qui ont été mis à pied.

Graphique 8

Répartition des personnes touchées par une cessation d'emploi suivant le nombre de semaines sans emploi, 1986



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

Les travailleurs plus âgés

La situation du marché du travail pour les travailleurs plus âgés s'est détériorée au cours de la dernière décennie. Ceci est tout particulièrement évident lorsque nous examinons l'augmentation importante du chômage à long terme parmi ces travailleurs depuis la récession de 1981-1982 (tableau 7). Ces données font ressortir le peu de mobilité des travailleurs plus âgés. Par rapport à leurs homologues plus jeunes, les travailleurs plus âgés sont moins susceptibles de posséder la scolarité et les qualifications requises pour occuper des emplois axés sur l'information; de plus, il est peu probable qu'ils s'intéressent à des emplois non standard. Après une cessation d'emploi, la probabilité que ces travailleurs, notamment ceux de 55 ans et plus, se retrouvent un emploi est beaucoup plus faible que dans le cas des travailleurs des autres groupes d'âges. Alors que tout juste moins du tiers de l'ensemble des personnes qui ont connu une cessation d'emploi en 1986 n'étaient toujours pas réembauchées six mois après (voir le graphique 8), le chiffre correspondant pour les personnes âgées de 55 à 64 ans était de 54 %.

Les travailleurs peu scolarisés

Les travailleurs dont le niveau de scolarité est faible ont toujours éprouvé certaines difficultés sur le marché du travail. En outre, à mesure que les emplois requièrent de plus en plus de connaissance des technologies de l'information, les problèmes d'emploi auxquels font face les travailleurs peu instruits semblent s'aggraver. Comme l'indique le graphique 9, le « risque » de chômage associé à un faible niveau de scolarité s'est accru considérablement entre 1975 et 1988.

Tableau 7

Incidence du chômage de longue durée[1], selon le groupe d'âges, 1981 et 1987

En pourcentage

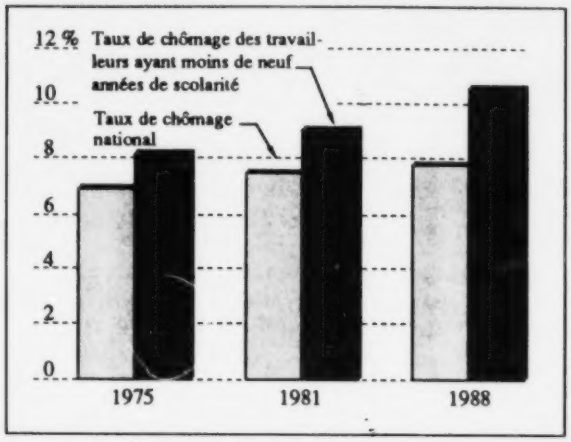
	1981	1987
Groupes d'âges		
15 à 24	3,0	4,1
25 à 44	5,2	10,0
45 et plus	4,8	16,9
Tous les groupes d'âges	4,5	9,4

1 Les taux se fondent sur le nombre de personnes dans chaque groupe d'âges qui furent en chômage continu pendant 53 semaines ou plus, en pourcentage de l'ensemble des chômeurs dans le groupe d'âges en cause.

SOURCE Données tirées de Syed Sajjadur Rahman, Surendra Gera et John Touchie, « Long-term unemployment: The Canadian experience », un document préparé pour le Conseil économique du Canada, 1989.

Graphique 9

Niveau de scolarité et taux de chômage, 1975-1988



SOURCE Données de Statistique Canada.

Les travailleurs mis à pied

Les personnes qui perdent leur emploi font face, en règle générale, à des difficultés d'adaptation beaucoup plus grandes que celles qui quittent d'elles-mêmes, et le délai moyen requis pour trouver un nouvel emploi est deux fois plus long dans leur cas. Les personnes mises à pied sont également plus exposées à subir une diminution de salaire lorsqu'elles se trouvent à nouveau du travail, peu importe que le nouvel emploi soit dans la même industrie ou dans un secteur différent (graphique 10).

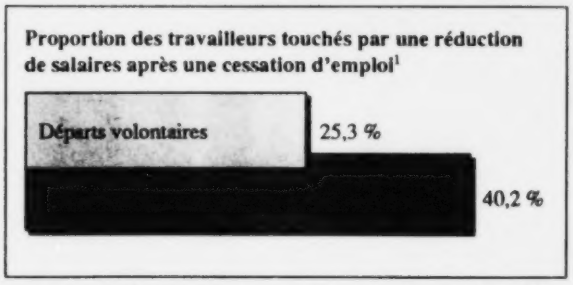
Conclusion

La structure de l'emploi qui se dessine présente un certain nombre d'éléments favorables. Le plus évident est le taux de création d'emplois observé depuis la récession de 1981-1982, notamment dans les principales villes du pays où l'expansion des services dynamiques a été spectaculaire. En outre, une part importante de la croissance est survenue dans les professions où l'on exige des compétences élevées et où l'on offre une très bonne rémunération.

Nous sommes préoccupés cependant par certaines tendances qui, prises ensemble, laissent supposer qu'une

Graphique 10

Cessations d'emploi et réduction de salaires, 1986



1 Ne comprend que ceux qui ont quitté leur premier emploi de 1986.
SOURCE Données de Statistique Canada.

segmentation croissante du marché du travail est en voie de s'implanter. Cette constatation ressort notamment de notre analyse des profils d'adaptation de la main-d'œuvre, lesquels suggèrent que même si une partie de la main-d'œuvre semble très mobile, certains groupes ont manifestement de la difficulté à s'adapter à la structure changeante de l'emploi. Nous avons également décelé la présence d'une segmentation en ce qui a trait aux gains, aux compétences requises, à la stabilité d'emploi et à la localisation des emplois. Deux « pôles de croissance » passablement distincts sont responsables de la quasi-totalité de l'expansion de l'emploi au cours des années 80 : l'un caractérisé par des emplois hautement spécialisés, bien rémunérés et stables, et l'autre, par des emplois non standard, peu stables et relativement mal rémunérés. En somme, nos recherches indiquent que le marché du travail offre la sécurité économique à un nombre plus restreint de Canadiens.

Certes, l'expansion du secteur des services a constitué un facteur de première importance dans l'émergence de la nouvelle structure de l'emploi; cependant, certaines des tendances les plus importantes ne sont pas confinées aux industries de services. Il serait plus juste de considérer la nature changeante de l'emploi comme étant imputable à un certain nombre de facteurs d'évolution, y compris non seulement la croissance des services, mais aussi l'innovation technologique et l'avènement de l'ère de l'information, la mondialisation économique et les mutations de la composition de la main-d'œuvre. La juxtaposition de ces facteurs est en voie de transformer le marché du travail. Par conséquent, en tournant notre attention vers les questions de politiques dans la suite de ce rapport, nos commentaires ne porteront pas uniquement sur le secteur des services. Nous mettrons plutôt l'accent sur un marché du travail en évolution où, entre autres tendances, un nombre croissant de personnes sont engagées dans des activités de services.

Conclusions et orientations

Notre analyse laisse croire que les éléments suivants caractériseront l'évolution du marché de l'emploi au Canada dans les années 90 :

- une croissance lente et un vieillissement de la population active;
- une expansion de l'emploi dans les activités de services;
- un nombre croissant de tâches exigeant des connaissances poussées;
- une concentration des « bons » emplois dans les grandes villes;
- une croissance des formes d'emploi « non standard »; et, peut-être,
- un élargissement des disparités dans la qualité des emplois et le degré de sécurité économique qu'ils procurent aux travailleurs.

Ces changements auront vraisemblablement des répercussions profondes pour tous les Canadiens. Ils façonneront les décisions que prendront les jeunes en matière d'enseignement et de formation, ainsi que les profils de carrière des adultes dans la population active. Ils influeront également sur les rôles et les préoccupations des institutions sociales au pays, allant des familles aux syndicats. Enfin, ces mutations auront sans aucun doute une incidence sur les modes de gestion des ressources humaines au sein de l'industrie.

Le tableau que nous avons brossé de l'évolution du marché du travail est susceptible d'entraîner des répercussions importantes sur un large éventail de politiques gouvernementales. La croissance des services, qui se conjugue à l'explosion de l'information et à l'internationalisation de l'activité économique, contribue à alimenter la demande pour une main-d'œuvre sans cesse plus scolarisée et qualifiée. Le bien-être économique futur du Canada sera largement tributaire de sa capacité de développer ses ressources humaines. Les Canadiens en général n'échapperont pas aux impératifs de l'éducation et de la formation, car ceux qui accusent des carences sur le plan des compétences éprouveront de plus en plus de difficultés sur le marché du travail. En effet, notre analyse laisse croire que la segmentation du marché du travail en « bons » et « mauvais » emplois posera des défis importants aux responsables des politiques qui s'intéressent à la sécurité économique des Canadiens. Des industries concurrentielles

constituent assurément un facteur essentiel afin que le marché du travail ait le dynamisme nécessaire pour offrir cette sécurité. Nous avons constaté que la qualité et l'efficience des prestateurs de services, ainsi que leur intégration aux producteurs de biens, sont des éléments de plus en plus déterminants de la compétitivité; par conséquent, les politiques de développement économique doivent reconnaître et appuyer le rôle des services.

Les politiques du marché du travail devront s'adapter à ces transformations; en effet, nos recherches indiquent que certaines institutions ne répondent plus aux besoins des travailleurs et des employeurs au pays. Dans les pages qui suivent, nous examinons de quelle façon les politiques pourraient être remodelées dans le but de soutenir la création d'emplois et de tirer le meilleur parti possible des ressources humaines du Canada, dans le contexte de cette évolution. Nous réitérons ici les trois principes interdépendants qui, à notre avis, devraient sous-tendre une stratégie reflétant la réalité nouvelle du marché du travail :

1 renforcer l'engagement à l'égard du développement des ressources humaines;

2 promouvoir la sécurité économique des travailleurs; et

3 reconnaître le rôle des services dans la croissance économique.

En élaborant nos recommandations, nous sommes conscients des répercussions que les actions prises aujourd'hui auront sur les générations futures. Ce thème a d'ailleurs été abordé par le Conseil dans son Exposé annuel de 1989, intitulé *Patrimoines*; on y soulignait deux aspects de notre patrimoine collectif – la capacité de développer nos ressources humaines et la dette publique –, qui sont directement liés aux questions de politiques discutées dans les pages qui suivent.

Nous considérons que le développement des ressources humaines est un investissement dans l'avenir. Le succès du Canada dans la nouvelle économie de services axée sur l'information dépendra en grande partie de sa capacité de former une population active hautement compétente. Il importe que les moyens requis à cette fin soient mis en place dès maintenant. L'accent que nous mettons sur le rôle de l'enseignement et de la formation nous amène à souligner qu'un environnement macro-économique nettement favorable à la croissance de l'emploi est un important prérequis pour atteindre cet objectif.

À certains égards, toutefois, les objectifs du Canada en matière de ressources humaines entrent en conflit direct avec la question de la dette publique, que nous léguerons aux générations futures. Le Canada ne pourra atteindre ses objectifs sur le plan de la main-d'œuvre en puisant tout simplement davantage dans le Trésor public. Par conséquent, nous n'avons fait aucune recommandation qui aurait pour effet d'accroître les dépenses gouvernementales au cours des années à venir. Nos suggestions visent plutôt, dans une large mesure, à réorienter les politiques afin de mieux les adapter à un environnement de travail en mutation. Certaines de nos propositions exigeraient toutefois de nouveaux déboursés de la part du secteur privé, car ce sont des domaines où les efforts déployés à l'heure actuelle sont insuffisants.

Ces dernières années, le Conseil a attiré l'attention sur la rapidité de l'évolution du contexte économique et sur ses conséquences pour les Canadiens. De façon générale, nous avons préconisé une adaptation aux mécanismes du marché comme étant la meilleure stratégie pour relever les défis d'une économie mondiale de plus en plus concurrentielle. Cette orientation nous a amenés à appuyer la libéralisation des échanges, l'adoption plus rapide de la nouvelle technologie et la déréglementation des marchés. En préconisant cette démarche, nous avons fait état des pressions de plus en plus fortes qui s'exercent sur le marché du travail, tant pour former une main-d'œuvre qualifiée si essentielle à la compétitivité que pour mettre en place les mécanismes permettant aux personnes de s'adapter aux changements de plus en plus rapides qu'elles doivent affronter. Cette perception a été renforcée par les recherches entreprises aux fins de la préparation de ce rapport de synthèse.

Le Conseil estime que, dans la mesure du possible, les objectifs de perfectionnement des ressources humaines et d'adaptation des travailleurs doivent être poursuivis par le biais des efforts conjugués des employeurs, des syndicats et des travailleurs eux-mêmes, en tenant compte des forces du marché. Mais, en même temps, l'État a un rôle important à jouer dans le fonctionnement du marché du travail et dans l'atténuation des difficultés qu'éprouvent certaines gens. Quant aux politiques publiques, elles doivent être articulées dans le sens des forces du marché, tout en favorisant le développement des ressources humaines et en assurant le mieux possible la sécurité économique des travailleurs, de manière à maximiser l'apport de tous les Canadiens.

Renforcer l'engagement à l'égard du développement des ressources humaines

Le développement des ressources humaines contribue à la compétitivité et à la croissance de l'emploi, et il joue un

rôle important dans la poursuite des objectifs de répartition du revenu. Bien qu'il en ait toujours été ainsi, un certain nombre de tendances – dont le changement technologique, la révolution de l'information et l'intensification de la concurrence à l'échelle mondiale – se conjuguent pour faire du développement des ressources humaines une question encore plus cruciale que par le passé.

Nos recherches indiquent que les tâches exigeant des compétences de haut niveau et une formation académique poussée représentent une part grandissante de l'emploi total. Plusieurs emplois hautement qualifiés, tant dans les industries de production de biens que dans celles des services, sont étroitement liés aux échanges commerciaux, sinon directement tributaires de ceux-ci; avec l'intensification de la concurrence internationale, les pays à coûts élevés tels que le Canada sont forcés de s'en remettre davantage à l'excellence de leur population active pour conserver un avantage comparatif sur le marché mondial.

Un nombre croissant d'emplois sont axés sur l'information; même ceux qui ne font pas appel à des compétences élevées exigent de savoir lire et compter. Pour obtenir un emploi – notamment un emploi stable et bien rémunéré –, les gens ont maintenant besoin d'une formation académique de base adéquate. Les travailleurs non qualifiés et peu scolarisés sont plus désavantagés sur le marché du travail et ils éprouvent notamment certains problèmes à s'adapter à la structure changeante de l'emploi.

Bien que chaque pays doive investir dans tous les facteurs de production, y compris le capital et la technologie, seule une population possédant les compétences et les connaissances requises pour exploiter son potentiel permettra de réaliser un taux de rendement élevé sur ces investissements. De plus en plus, la performance de l'économie est intimement liée au facteur humain. En termes simples, les Canadiens ne doivent pas s'attendre à améliorer, ou même à maintenir, leur niveau de vie si, comme nation, ils n'accordent pas une priorité élevée à la qualité de la population active. Des politiques efficaces en matière d'enseignement et de formation auront donc une importance fondamentale pour le Canada dans les décennies à venir.

Le développement des ressources humaines doit constituer une priorité pour les responsables des politiques. Par conséquent, l'industrie, les travailleurs, les éducateurs et les autorités gouvernementales doivent poursuivre résolument une stratégie en matière de ressources humaines qui met l'accent, d'une part, sur un système d'enseignement accessible au plus grand nombre et, de l'autre, sur un système dynamique de formation en industrie dans le cadre duquel une priorité sera accordée au développement de compétences professionnelles particulières.

Éducation

En ce qui a trait à la formation préparatoire de la population active, les systèmes d'enseignement au Canada doivent répondre à deux exigences. La première est de s'assurer que l'ensemble de la population canadienne possède des compétences de base, c'est-à-dire que tous les Canadiens soient capables de lire et de compter et, de façon plus générale, qu'ils possèdent les outils analytiques nécessaires pour « se tirer d'affaire » dans une société dominée par l'information. La deuxième exigence est d'aspirer à une norme d'excellence en favorisant le perfectionnement des personnes possédant une formation académique poussée. Ces deux objectifs s'appliquent à l'ensemble du système d'enseignement, allant du primaire au postsecondaire.

Le Conseil économique est préoccupé de la performance de nos systèmes d'enseignement, lorsque ceux-ci sont évalués en fonction des critères qui précèdent. Même si certaines tendances positives peuvent être décelées, nous avons relevé un certain nombre d'indicateurs inquiétants qui soulèvent de sérieuses interrogations quant à la qualité de l'enseignement au pays :

- Près du cinquième des adultes sont considérés comme analphabètes fonctionnels (capacité de lecture inférieure ou correspondant au niveau de la neuvième année).

- Un taux d'abandon relativement élevé au niveau secondaire (près de 30 %), venant s'ajouter à une carence de programmes d'apprentissage et de formation, ce qui signifie qu'un pourcentage plus élevé de jeunes Canadiens se retrouvent à l'extérieur du système d'enseignement et de formation officiel que ce n'est le cas dans la plupart des pays concurrents du Canada : seulement 72 % des Canadiens âgés de 17 ans participent à un programme d'enseignement ou de formation officiel, comparativement à 87 % aux États-Unis et à 94 % au Japon.

- Bien que le Canada ait un taux de fréquentation élevé au niveau postsecondaire, certaines études laissent croire que cela serait dû en partie à des critères académiques relativement moins exigeants que ceux d'autres pays au niveau secondaire.

- Le Canada ne réussit pas à se classer au-dessus de la moyenne dans plusieurs comparaisons internationales mesurant les résultats des étudiants en mathématiques et en sciences.

• Dans une proportion inquiétante, ceux qui s'inscrivent dans des programmes de métiers et de formation professionnelle ne semblent pas bénéficier de l'enseignement qu'ils reçoivent; les diplômés affichent des taux de chômage élevés et une rémunération faible, et la majorité déclarent ne pas se servir des compétences acquises durant leurs études.

• En fonction de certaines normes internationales, la qualité du segment hautement qualifié de la population active canadienne est médiocre, tout au plus; selon les résultats d'une enquête sur la compétitivité mondiale menée en 1989, le Canada se classe au milieu du peloton du point de vue de la capacité de gestion, du personnel de recherche et de développement et de la main-d'œuvre qualifiée.

À première vue, les piètres résultats découlant de cet indicateur de « production » ne semblent pas être attribuables à l'insuffisance des « ressources » consacrées à l'éducation. Bien que les dépenses réelles par étudiant au niveau postsecondaire aient diminué au cours de la dernière décennie, les crédits affectés à l'enseignement primaire et secondaire n'ont cessé d'augmenter. Dans l'ensemble, les dépenses publiques consacrées à l'enseignement au Canada, en pourcentage du produit intérieur brut, sont les deuxièmes plus élevées parmi les pays développés; en effet, l'effort financier du Canada dans le domaine de l'enseignement rivalise avec celui de n'importe quel autre pays.

Notre examen de la performance du secteur de l'enseignement nous a ainsi amenés à nous demander pourquoi notre pays ne semble pas tirer un rendement économique plus élevé de ses investissements substantiels en éducation. Le débat public sur l'éducation s'élargit et les demandes se font plus pressantes en vue d'une intervention quelconque. Tout ceci laisse croire que cette préoccupation devient de plus en plus partagée. Plus récemment, lors de la conférence des premiers ministres tenue en novembre 1989, le Premier ministre a proposé la création par le gouvernement fédéral et les provinces d'un groupe de travail qui aurait pour mandat de soumettre des recommandations sur la façon dont les systèmes d'enseignement au Canada pourraient répondre efficacement aux besoins en ressources humaines que l'on prévoit dans une économie en mutation.

Au moment de mettre la touche finale à ce rapport, nous ne disposions pas de renseignements complets sur la portée de l'initiative du Premier ministre, ni sur les réactions des provinces. La pertinence de tout dialogue sur les politiques en matière d'enseignement et sur la qualité future de la main-d'œuvre canadienne dépendra, toutefois, de la disponibilité d'une analyse empirique plus poussée. Il est donc impérieux de procéder à des recherches bien ciblées sur la façon dont les systèmes d'enseignement au Canada peuvent former une main-d'œuvre de haute qualité, concurrentielle et en mesure de s'adapter à une économie à la fois en mutation rapide et fondée sur les connaissances techniques.

Par conséquent, nous estimons qu'une étude empirique majeure doit être entreprise sur la situation de l'enseignement au Canada, en vue d'évaluer les préoccupations que suscite la qualité de l'enseignement au pays. L'étude devrait porter sur le lien entre l'éducation et les objectifs économiques – en particulier la compétitivité future de la population active canadienne dans une économie fondée sur les connaissances techniques. Il s'agit là d'un domaine largement inexploré où les notions conceptuelles et les questions de mesure posent d'épineux problèmes. Il met aussi en cause les points sensibles qui marquent les rapports entre les éducateurs, les représentants de l'industrie et les gouvernements. Mais il n'en demeure pas moins qu'un ensemble enrichi de recherche empirique va contribuer à améliorer le processus de réforme des divers systèmes d'enseignement au pays.

Formation et adaptation de la main-d'œuvre

Même si un enseignement de haute qualité est la condition préalable essentielle à la création d'une main-d'œuvre de haut calibre, le perfectionnement des compétences professionnelles doit s'appuyer sur le système de formation. La formation est indispensable à l'amélioration de la performance professionnelle et, par ricochet, à la compétitivité de l'industrie. Elle joue également un rôle crucial dans l'adaptation de la main-d'œuvre. Tandis que l'évolution de la demande des consommateurs et des techniques de production s'accélère, et que les avantages comparatifs changent, la nécessité d'un « réoutillage » s'intensifie. Le défi auquel est confronté le système canadien de formation est de fournir aux personnes la possibilité d'acquérir des compétences productives qui sont en demande sur le marché.

Pendant la préparation de notre rapport, une revue des politiques de formation et d'adaptation de la main-d'œuvre a été entreprise à la demande du ministre fédéral de la Main-d'œuvre et de l'Immigration par des groupes de travail employeurs-employés, sous la coordination du Centre canadien du marché du travail et de la productivité. Nous prendrons sûrement connaissance des rapports soumis par ces groupes de travail, mais nous sommes d'avis que l'effort de formation présentement déployé chez nous n'est pas satisfaisant. Il est en butte à deux difficultés importantes. Premièrement, l'investissement de l'industrie canadienne dans le perfectionnement des ressources humaines

est insuffisant; cette situation est fort regrettable, notamment à la lumière des nombreux indices montrant que la formation dispensée en milieu de travail est celle qui s'avère la plus efficace. Deuxièmement, la politique des gouvernements continue d'être guidée par une philosophie de « limitation des dégâts », où l'accent est mis sur le maintien du revenu et la formation à court terme des chômeurs de longue durée. Les programmes en vigueur n'offrent pas de possibilités adéquates pour développer des compétences susceptibles d'améliorer véritablement les chances d'emploi à long terme.

Les gouvernements doivent assumer un double rôle dans ce domaine si l'on veut que le Canada ait la capacité de développer les compétences qui, à notre avis, seront nécessaires dans l'avenir. En premier lieu, ils doivent offrir des possibilités de formation et d'adaptation aux travailleurs qui sont sans emploi, à ceux qui sont menacés par le chômage ou encore à ceux dont les liens à l'égard d'un employeur donné ne sont pas étroits. En second lieu, les gouvernements doivent envisager des moyens de stimuler le développement des ressources humaines au sein même de l'industrie.

Politiques axées sur les travailleurs « instables »

On a traditionnellement perçu le marché du travail comme étant un milieu où les travailleurs sont à l'emploi de la même entreprise pour de longues périodes de temps et où les rares interruptions de travail sont imputables à des phénomènes de chômage « cyclique » survenant lors des périodes de ralentissement de l'activité économique. Cette perception s'est toutefois modifiée, en partie à cause de la persistance de taux de chômage élevés, de l'accélération du rythme de changement au sein de l'économie et de la prolifération des formes d'emploi non standard. Une proportion croissante de la population active n'a que peu d'attaches, sinon aucunes, à un employeur donné. Il deviendra donc plus important, dans les années 90, d'orienter les politiques gouvernementales vers la solution des problèmes des travailleurs « instables », parmi lesquels un grand nombre souffrent d'insécurité économique. De plus, le ralentissement de la croissance de la population active va rendre encore plus impérieuse la nécessité d'assurer que tous les travailleurs canadiens puissent participer de façon productive au marché du travail.

En termes relatifs, le niveau des dépenses publiques qui, au Canada, sont consacrées aux programmes axés sur le marché du travail, se compare à celui des principaux pays d'Europe de l'Ouest et est beaucoup plus élevé qu'aux États-Unis et au Japon (tableau 8). Dans une plus large mesure que dans la majorité de ces pays, toutefois, la politique gouvernementale au Canada a privilégié le soutien du revenu à court terme plutôt que des stratégies « actives » visant à aider les travailleurs à améliorer leurs perspectives d'emploi à long terme; comme le fait voir le tableau, 75 % des dépenses faites au Canada en 1987 dans le cadre des programmes de main-d'œuvre ont servi au soutien du revenu, dont la majeure partie a été versée aux termes de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

Tableau 8

Dépenses publiques pour les programmes liés au marché du travail, certains pays, 1987

En pourcentage

	En pourcentage du PIB	Part affectée au maintien du revenu[1]
Canada	2,2	75,0
France (1986)	3,1	75,8
Allemagne de l'Ouest	2,3	57,7
Italie	1,3	63,8
Japon	0,6	71,2
Suède	2,7	30,1
Royaume-Uni	2,6	65,4
États-Unis	0,8	71,1

1 Y compris les indemnités de chômage et de retraite anticipée attribuables aux conditions du marché du travail (c'est-à-dire que la personne est sans emploi ou que son poste a été libéré au profit d'une autre personne).

SOURCE Données de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Le soutien du revenu par le biais du régime d'assurance-chômage traditionnel est un élément important du processus d'adaptation parce qu'il offre aux travailleurs une source de gains de remplacement dans des situations de chômage cyclique ou saisonnier, ou lorsqu'un délai survient avant de pouvoir trouver un nouvel emploi. Toutefois, comme le Conseil le soulignait dans son Exposé annuel de 1988, dans le contexte actuel marqué par une évolution industrielle et technologique rapide, la désuétude de certaines compétences et les disparités régionales croissantes, une part importante et de plus en plus grande du chômage est de nature « structurelle ». En conséquence, on doit faire une plus large place à la formation, à la mobilité et aux services d'orientation professionnelle. Le Conseil estime que la politique des gouvernements au Canada doit refléter la réalité du nouveau marché du travail, en reconnaissant de façon plus adéquate l'évolution du processus d'adaptation de la main-d'œuvre; cela ne signifie pas nécessairement des déboursés additionnels, mais plutôt une réorientation des priorités vers une stratégie plus dynamique. Par conséquent,

1 Nous recommandons qu'à titre de premier objectif, la réforme de la stratégie du gouvernement fédéral à l'égard du marché du travail s'oriente vers le soutien du développement des compétences et des chances d'emploi. Comme objectif à plus long terme, nous préconisons une transformation graduelle de la caisse d'assurance-chômage actuelle en caisse d'« assurance-emploi ».

Par cette recommandation, nous visons à définir dans ses grandes lignes un objectif de politique. Dans notre optique, la caisse d'« assurance-emploi » ne viendrait pas s'ajouter à la caisse d'assurance-chômage, mais résulterait plutôt d'une transformation graduelle du programme actuel en vue de mieux répondre aux besoins d'adaptation des Canadiens. Les travailleurs sans emploi pourraient recevoir un revenu de soutien du régime d'assurance-emploi lorsqu'ils sont en chômage (comme c'est généralement le cas maintenant); de plus, la caisse pourrait servir à aider ces travailleurs à perfectionner leurs compétences, à accroître leur mobilité et à leur dispenser des services d'orientation professionnelle. La forme que prendrait l'aide serait déterminée par les travailleurs assurés, en consultation avec les conseillers du Centre d'emploi, et dépendrait de la situation de chacun et des conditions du marché du travail. S'il s'agissait, par exemple, d'un travailleur sans emploi possédant des compétences professionnelles et si la période de chômage était manifestement temporaire, le soutien du revenu constituerait la solution la plus appropriée; cependant, si les perspectives d'emploi immédiates étaient limitées, les prestations pourraient être orientées vers la formation ou l'une ou l'autre des « stratégies actives ».

La nature du marché du travail au Canada exige maintenant la mise en place d'une stratégie d'adaptation qui offre un éventail de choix aux travailleurs en chômage : la disponibilité de prestations de soutien du revenu, l'amélioration des perspectives d'emploi ou une combinaison des deux. Cet impératif sous-tend notre proposition visant à créer une caisse d'assurance-emploi.

Sans entrer dans tous les détails de conception d'un tel programme, plusieurs principes administratifs fondamentaux de l'actuel régime d'assurance-chômage semblent répondre aux exigences du nouveau mécanisme d'adaptation que nous préconisons, notamment les critères d'admissibilité aux prestations et les liens entre le niveau des prestations et la durée de l'emploi, ainsi que les cotisations conjointes employeurs-employés. Ces dispositions pourraient être maintenues dans le cadre du régime d'assurance-emploi proposé.

Même si nous n'entendons pas aborder la question des modalités financières précises qui devraient régir la caisse d'assurance-emploi proposée, nous voulons quand même discuter brièvement de deux aspects de son financement : d'une part, les responsabilités des travailleurs, des employeurs et de l'État; et, d'autre part, le niveau global de financement requis. En ce qui concerne le premier aspect, la caisse devrait être alimentée tant par des cotisations employeurs-employés que par un apport de deniers publics. Les responsabilités sur le plan du financement devraient faire l'objet d'une négociation mais, en principe, l'État devrait assumer le coût des initiatives entreprises aux termes du régime d'assurance-emploi dont les retombées procureraient des avantages « sociaux » à l'ensemble des Canadiens. Ces initiatives feraient appel aux stratégies « actives » prévues aux termes du régime d'assurance-emploi et comprendraient, par exemple, les coûts directs de la formation et les déboursés au titre de l'orientation professionnelle. Par ailleurs, les cotisations employeurs-employés devraient servir surtout au financement des modalités de soutien du revenu, prévues aux termes du régime. Certains déboursés tomberaient sans doute dans une zone « grise » et leur financement devrait faire l'objet d'un examen et de négociations.

Quelles seraient les répercussions globales du régime d'assurance-emploi proposé sur le plan des coûts ? Dans la mesure où les stratégies « actives » seraient incorporées au régime, la transition vers une caisse d'assurance-emploi se traduirait probablement par des déboursés plus élevés, du moins à court terme, que ce n'est le cas aux termes du régime actuel d'assurance-chômage, dans le cadre duquel les prestations versées servent surtout au soutien du revenu. Certains déboursés supplémentaires pourraient évidemment être financés en réaffectant une partie des sommes consacrées au programme Planification de l'emploi. Toutefois, si la mise en place des stratégies actives s'avérait très coûteuse, créant ainsi des pressions sur les fonds provenant de la caisse, et que le resserrement budgétaire actuel devait être maintenu au niveau fédéral, il pourrait s'avérer nécessaire de limiter l'aide financière disponible aux fins des stratégies actives.

Éventuellement, nous croyons qu'en s'attaquant de façon plus efficace au problème de l'adaptation de la main-d'œuvre par le biais du principe de la promotion des chances d'emploi, une caisse d'assurance-emploi permettrait des économies véritables grâce à une diminution des coûts d'adaptation et à une main-d'œuvre plus productive.

Il importe également de souligner que, ce que nous proposons, c'est la mise en œuvre graduelle d'une politique du marché du travail fondée sur de tels principes. À cet égard, un aspect important de cette transition serait l'élargissement des possibilités offertes aux chômeurs d'acquérir de la formation pendant qu'ils reçoivent des prestations

d'assurance-chômage. Bien que l'article 26 de la *Loi sur l'assurance-chômage* permette le recyclage dans certaines circonstances, les activités de formation ne représentent qu'une composante mineure de l'ensemble du régime d'assurance-chômage, principalement parce que la part des fonds consacrée aux initiatives prévues aux termes de l'article 26 demeure relativement faible et qu'il existe des restrictions importantes concernant l'admissibilité et le choix des cours.

2 Nous appuyons fermement le principe d'une plus grande admissibilité à la formation pour les personnes qui reçoivent des prestations d'assurance-chômage. Par conséquent, nous recommandons au gouvernement fédéral d'accroître le montant des fonds de la caisse d'assurance-chômage qui est alloué au recyclage et d'assouplir les restrictions relatives à l'admissibilité à la formation aux termes du programme d'assurance-chômage.

En formulant cette recommandation, nous appuyons la proposition avancée par le gouvernement fédéral dans son document de travail d'avril 1989 sur la politique d'emploi (intitulé *Un nouveau mode d'emploi*) d'accroître sensiblement les sommes provenant de la caisse d'assurance-chômage destinées à la formation des prestataires du régime aux termes de l'article 26. Nous estimons que la structure du programme d'assurance-chômage, à savoir les comptes individuels et le caractère contributif, est compatible avec le soutien du perfectionnement des compétences. En fait, cette notion est à la base de notre conception d'un régime d'assurance-emploi. Toutefois, nous exprimons des réserves à l'égard d'une autre proposition, présentée dans le même document, de réaffecter des sommes supplémentaires, accumulées par le biais des cotisations universelles employeurs-employés, à des programmes extérieurs au régime d'assurance-chômage qui ne sont pas accessibles à tous. Bien que nous estimions que les prestataires du régime d'assurance-chômage devraient avoir beaucoup plus facilement accès à des moyens de formation, leurs cotisations ne devraient pas servir au financement de programmes fédéraux dont les objectifs ne visent pas nécessairement à faciliter l'adaptation des travailleurs en chômage.

Nous passons maintenant à l'examen de mesures plus sélectives à l'intention de certaines catégories de travailleurs qui éprouvent des problèmes spéciaux d'adaptation à la structure changeante de l'emploi. Deux groupes qui soulèvent des préoccupations particulières à cet égard sont les travailleurs plus âgés et ceux qui ont été mis à pied. La réintégration de ces personnes au sein de la main-d'œuvre active devrait être un important objectif de politique, étant donné que le Canada entre dans une ère où la croissance de sa main-d'œuvre sera faible et où les besoins découlant de l'évolution des profils d'emploi ne pourront être comblés en s'en remettant uniquement aux nouveaux arrivants au sein de la population active.

Dans notre pays, l'approche traditionnelle des gouvernements à l'égard des travailleurs plus âgés a été de les dédommager pour la perte de leur emploi. Cette philosophie est à la base du Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA) – principale initiative dans ce domaine à l'heure actuelle –, lequel prévoit le versement d'une indemnité aux travailleurs plus âgés qui sont licenciés de façon permanente. Dans un rapport intitulé *Sous les feux de la concurrence*, publié peu de temps après l'annonce du PATA en 1987, le Conseil économique se prononçait en faveur de la notion d'un programme orienté spécifiquement vers les difficultés d'adaptation des travailleurs plus âgés. Depuis, nous avons entrepris d'autres recherches sur l'adaptation des travailleurs âgés et le PATA. Nos résultats soulèvent des préoccupations à l'égard de certaines caractéristiques du PATA, y compris ses critères d'admissibilité restrictifs et quelque peu subjectifs.

Cependant, une préoccupation plus fondamentale découle de notre conviction que l'adaptation des travailleurs âgés devrait être fondée sur le principe d'une réintégration positive où l'on mettrait l'accent sur le recyclage et l'orientation dans la recherche d'un nouvel emploi. Les programmes d'indemnisation tels que le PATA sont coûteux et d'envergure forcément très restreinte. En outre, ils ne tiennent pas suffisamment compte du principe selon lequel un emploi productif est à la base d'une pleine participation dans notre société. Avec le ralentissement de la croissance de la population active canadienne, l'apport des travailleurs plus âgés à l'économie devient encore plus essentielle. Le Canada doit tout simplement apprendre à utiliser efficacement sa main-d'œuvre plus âgée.

Les difficultés d'adaptation qu'éprouvent ces travailleurs ne doivent certes pas être minimisées. Plusieurs sont réticents à changer d'emploi ou de carrière, pour des raisons personnelles ou parce qu'ils pourraient perdre les droits aux prestations qu'ils ont accumulés; sur ce point, l'amélioration de la transférabilité des régimes d'avantages sociaux est sans doute un objectif important. Il existe également une réticence générale de la part des employeurs à embaucher des personnes plus âgées; cette attitude devra toutefois changer dans les années à venir à mesure que les employeurs en viendront à réaliser que ces travailleurs constituent la solution aux pénuries de main-d'œuvre auxquelles ils feront face.

Dans l'ensemble, le Conseil constate qu'il existe de solides arguments en faveur d'une stratégie axée principalement sur la réintégration plutôt que l'indemnisation. De

même, les expériences visant à aider les travailleurs plus âgés à acquérir de nouvelles compétences professionnelles laissent croire que la réintégration se révèle une approche viable au problème de l'adaptation. Nous avons noté, par exemple, la demande qui existe pour le programme Transitions en Ontario, dans le cadre duquel des bons sont remis aux institutions ou employeurs offrant de la formation aux personnes âgées de 45 ans ou plus.

3 Nous appuyons fermement le principe de la réintégration comme pierre angulaire de la politique d'adaptation pour les Canadiens plus âgés. À cet égard, nous recommandons que, dans le cadre des programmes financés par des fonds publics à l'intention de ces travailleurs, on mette l'accent sur le recyclage et les services d'orientation professionnelle.

Le principe de la réintégration est tout aussi important dans le cas des travailleurs mis à pied. Nous avons constaté les difficultés d'adaptation de ces travailleurs, mises en relief par les délais qui s'écoulent avant que ces travailleurs puissent trouver un nouvel emploi et la fréquence des cas où ils doivent accepter une baisse de traitement. Les recherches indiquent que les perspectives de réemploi sont beaucoup plus favorables lorsque les travailleurs sont informés à l'avance qu'ils seront mis à pied. L'adaptation est également facilitée lorsque les travailleurs et les employeurs collaborent en vue de mettre au point des solutions de redéploiement à l'intention des travailleurs touchés.

Les lois canadiennes renferment présentement certaines exigences minimales de préavis à l'intention des travailleurs qui doivent être licenciés. Les dispositions à cet égard varient considérablement; en règle générale, elles sont fonction soit de la durée du service de l'employé, soit du nombre de travailleurs mis à pied. Dans le cas d'un licenciement collectif, certaines lois prévoient également des mesures de redéploiement à caractère positif, telles que la divulgation à l'avance aux autorités gouvernementales des caractéristiques du groupe d'employés mis à pied ou la création d'un comité d'adaptation au niveau de l'entreprise.

Dans son rapport publié en 1989, le Conseil consultatif sur l'adaptation créé par le gouvernement fédéral – le groupe de Grandpré – recommandait l'adoption de normes de préavis minimum qui s'appliqueraient partout au pays dans les cas de licenciement. La durée du préavis donné par l'employeur dépendrait du nombre de personnes mises à pied : un préavis de deux semaines serait exigé lorsque moins de cinq employés sont touchés, le préavis s'allongeant graduellement jusqu'à 16 semaines dans le cas des licenciements visant 50 personnes ou plus. Un préavis serait donné aux employés à temps plein et aux employés « réguliers » à temps partiel; dans le cas des licenciements collectifs, l'employeur serait tenu de communiquer au gouvernement concerné un profil du groupe d'employés visé, ainsi que des détails sur l'ensemble des mesures d'indemnisation et de redéploiement envisagées.

4 Nous recommandons au gouvernement fédéral, aux provinces et aux territoires d'appliquer les normes nationales de préavis minimum suggérées dans le rapport de Grandpré. Le préavis minimum devrait être de deux semaines pour des licenciements touchant entre une et quatre personnes, de quatre semaines lorsque cinq à neuf personnes sont mises à pied, de huit semaines lorsque les licenciements affectent de 10 à 49 personnes, et de 16 semaines dans le cas des mises à pied de 50 personnes ou plus.

Le principe sur lequel repose cette recommandation – à savoir que les exigences en matière de préavis devraient être fonction de l'importance des mises à pied – est lié au fait que les problèmes d'adaptation ont tendance à s'accentuer selon l'importance du nombre de travailleurs touchés. Lors d'un licenciement majeur, un grand nombre de travailleurs possédant une expérience et des compétences semblables doivent se chercher un nouvel emploi au même moment, très souvent dans des secteurs industriels et des localités où les perspectives d'emploi sont plutôt limitées. Par conséquent, le seul recours au préavis pourrait s'avérer insuffisant dans le cas de licenciements majeurs.

Dans de telles circonstances, l'élaboration de plans d'adaptation à l'échelle de l'entreprise peut améliorer sensiblement les perspectives de réemploi des personnes mises à pied. Ces plans, dont la conception est habituellement réalisée avec le concours des employeurs et des travailleurs, englobent des questions telles que le profil de compétences des personnes licenciées, leurs perspectives de réemploi et un éventail de choix en matière d'orientation professionnelle, de mobilité et de recyclage. L'instance gouvernementale en cause agit alors à titre de catalyseur, met à la disposition des parties les renseignements disponibles sur les programmes et les conditions du marché du travail et assume les coûts administratifs du comité; il revient toutefois aux parties d'en arriver à une solution. Comme le Conseil l'a déjà souligné, le bilan et l'efficacité-coût des comités employeurs-employés, formés sous les auspices du Service fédéral d'aide à l'adaptation de l'industrie, s'avèrent très positifs tant sur le plan du réemploi des personnes licenciées que sur celui du climat que l'on a réussi à instaurer dans les entreprises après les mises à pied. Le Conseil a manifesté à deux reprises, récemment, son appui à l'endroit des comités créés sous les auspices du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie; cette prise de position se retrouve en effet dans les rapports du Conseil intitulés

Le recentrage technologique et *Sous les feux de la concurrence*.

À l'heure actuelle, la législation fédérale prévoit la création de comités d'adaptation industrielle lors de licenciements majeurs (50 travailleurs ou plus); au Québec, en Ontario et au Manitoba, de tels comités peuvent être mis sur pied à la demande du ministre du Travail. En pratique, l'application de cette norme d'emploi s'est faite avec beaucoup de souplesse. Au palier fédéral, par exemple, la mise sur pied d'un comité n'est plus requise lorsque les parties se sont déjà entendues sur des modalités d'adaptation ou que sa création deviendrait un véritable fardeau, notamment dans des cas de faillite.

5 Nous recommandons que toutes les instances législatives adoptent une norme prévoyant la création de comités employeurs-employés, qui auraient pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre un ensemble de mesures de réemploi des travailleurs mis à pied lors d'un licenciement majeur.

Sans aller jusqu'à préciser la définition d'un licenciement majeur, soulignons que la norme la plus largement répandue au pays s'applique à des pertes d'emploi touchant 50 personnes ou plus.

Les exigences formulées dans les deux recommandations précédentes s'appliqueraient aux situations où les travailleurs doivent se chercher un nouvel emploi; elles ne viseraient pas les cas où les mises à pied ont un caractère saisonnier ou passager. Par suite de l'accélération des mutations économiques, des problèmes de réembauche que connaissent les travailleurs licenciés et des avantages que présentent le mécanisme du préavis et la mise sur pied de comités d'adaptation, nous estimons que ces propositions, qui renforceraient sensiblement les normes actuellement appliquées par la plupart des gouvernements, contribueraient à faciliter le processus d'adaptation au sein du marché du travail sans imposer un fardeau indu aux employeurs.

Le perfectionnement des ressources humaines dans l'entreprise

Le Conseil est d'avis que la responsabilité de la formation professionnelle incombe avant tout à l'industrie. Le secteur privé a, en effet, un rôle crucial à jouer dans le développement des ressources humaines. Nous avons déjà souligné le fait que la formation offerte par l'employeur représente la solution la plus efficace au perfectionnement des compétences professionnelles. Et, de plus en plus, le développement des ressources humaines en milieu industriel est un élément essentiel à la compétitivité du Canada.

Idéalement, les forces à l'œuvre au sein de l'entreprise devraient contribuer à créer un climat favorable à la formation professionnelle : les employeurs devraient considérer le perfectionnement des compétences comme un élément essentiel de la gestion des ressources humaines; les syndicats devraient en faire une priorité; et les travailleurs devraient prendre l'initiative de mettre à jour les compétences acquises et d'en acquérir de nouvelles. Certes, on peut relever des exemples d'entreprises au sein desquelles se retrouve un engagement de ce genre à tous les niveaux. Mais les renseignements dont nous disposons indiquent que les activités de formation dans le secteur privé au pays sont insuffisantes à maints égards :

- Les employeurs canadiens ne semblent pas offrir autant de formation que leurs homologues de plusieurs autres pays industrialisés; ainsi, selon les données préliminaires d'une enquête de Statistique Canada, les dépenses de formation par travailleur assumées par les employeurs au Canada représentent moins de la moitié du niveau observé aux États-Unis.

- Certaines entreprises – généralement les grandes sociétés – possèdent d'importants programmes de formation, mais des données de Statistique Canada indiquent que la plupart des entreprises canadiennes n'ont aucun programme de formation officiel (c'est-à-dire qu'elles n'ont aucun programme d'enrichissement des compétences sur place ou à l'extérieur de l'entreprise, possédant une structure et un plan identifiables). L'absence de formation est le plus manifeste dans les petites entreprises (moins de 20 employés); par ailleurs, même parmi les entreprises de taille moyenne (20 à 200 employés), environ la moitié déclarent n'être engagées dans aucune activité de formation.

- Lorsque de la formation est offerte par l'employeur, elle s'adresse surtout aux travailleurs masculins hautement qualifiés, qui possèdent une bonne scolarité; le reste de la main-d'œuvre n'a qu'un accès beaucoup plus limité à des programmes complets de formation.

Ces observations laissent croire que, dans l'ensemble, les employeurs et les travailleurs canadiens se doivent d'accorder une importance beaucoup plus grande à la formation. Il faut donc se demander quels genres de mécanismes seraient aptes à stimuler le développement des ressources humaines à l'échelle de l'entreprise. Divers « mécanismes de déclenchement » pourraient être envisagés, y compris des congés de formation accumulés, des congés d'études parrainés par l'employeur et des fonds de formation en fiducie au niveau de l'entreprise. Les mécanismes de « déclenchement » les plus fréquemment discutés sont les formules de subventions et de prélèvements et d'autres

mesures liées à la fiscalité. Bien que l'on puisse envisager divers autres concepts, « une taxe de formation » comporterait l'imposition d'une taxe spécifique sur les sociétés, laquelle serait remboursée aux entreprises, en fonction de la formation offerte, jusqu'à concurrence du plein montant. Une telle mesure inciterait financièrement les entreprises à offrir de la formation tout en permettant de recueillir des fonds pour la formation en vue de combler les lacunes observées dans les programmes parrainés par les employeurs.

En fait, le « retard » apparent du Canada en matière de formation et une prise de conscience croissante du dommage qui pourrait en résulter dans le contexte d'une économie internationale concurrentielle, axée sur l'information, ont suscité des appels plus pressants en faveur d'une quelconque intervention publique, à caractère universel, pour stimuler la formation professionnelle dans l'ensemble du secteur privé. La viabilité de cette proposition, à titre de solution que l'on peut envisager sérieusement, a été établie dans la recommandation du rapport de Granpré portant sur un prélèvement de formation.

Toutefois, après avoir passé en revue la possibilité d'avoir recours à une taxe de formation ou à un autre mécanisme de déclenchement, nous ne sommes pas prêts à recommander l'adoption d'une norme d'application universelle à ce stade-ci. Une intervention « globale » devrait respecter un certain nombre de principes : un cadre administratif simple; aucun nouveau déboursé de la part des gouvernements; une reconnaissance des différences qui peuvent exister au niveau des stimulants à la formation entre des entreprises de taille variable évoluant dans des secteurs différents; un accès à la formation pour tous les employés; une définition souple de la « formation » qui irait au-delà de la notion traditionnelle de cours réguliers; et aucun coût supplémentaire pour les entreprises qui satisfont déjà aux normes convenues. De toute évidence, ces conditions soulèvent des problèmes de taille au niveau de la conception, problèmes qui ne pourraient être résolus aisément.

Nous ne favorisons pas le recours à un mécanisme universel en vue de stimuler la formation, mais nous croyons que dans certaines industries où les employeurs et les employés sont conscients du besoin d'une meilleure formation professionnelle, il serait possible de susciter un engagement en matière de formation par l'entremise de stratégies planifiées à l'échelle de l'industrie. Nous avons pu relever récemment des cas où des dirigeants d'entreprises et des travailleurs ont déterminé conjointement les besoins de formation dans leur industrie et se sont préoccupés ensuite de concevoir et d'appliquer un plan de formation approprié. Ces programmes sectoriels peuvent prendre plusieurs formes, selon la nature de l'industrie, son organisation et ses principales préoccupations en matière de ressources humaines. Ces initiatives ne devraient toutefois pas se substituer à des plans de formation à l'échelle de l'entreprise mais plutôt les complémenter.

Le Conseil considère d'ailleurs que, là où il n'y a aucune tradition bien ancrée de perfectionnement des ressources humaines, la mise en place de plans sectoriels constitue un développement prometteur. Même si nos commentaires portent ici sur des stratégies sectorielles, nous voulons quand même souligner l'efficacité de certaines mesures adoptées à l'échelle locale ou régionale.

Les secteurs des produits électriques et de la réparation automobile sont des exemples d'industries qui ont mis sur pied des comités regroupant des représentants patronaux et ouvriers, ayant pour mission d'identifier et de solutionner les problèmes de ressources humaines dans ces secteurs. À certains égards, le programme mis en place dans le secteur de la réparation automobile présente un intérêt particulier. Cette industrie, comme plusieurs industries de services en croissance, est dominée par de petites entreprises et ne possède pas d'organisme officiel établi de longue date, tant du côté des employeurs que de celui des travailleurs. À première vue, un secteur industriel possédant de telles caractéristiques ne semblerait pas se prêter à une stratégie coordonnée à l'échelle de l'industrie, mais l'exemple du secteur de la réparation automobile indique qu'il est possible de le faire. Il se peut en effet qu'il soit nécessaire d'avoir recours à des plans sectoriels dans des industries de ce genre, qui n'ont habituellement pas de tradition bien établie de formation professionnelle à l'échelle de l'entreprise.

Il se peut qu'une stratégie sectorielle en matière de ressources humaines ne convienne pas à toutes les industries – elle pourrait même être superflue dans les industries qui possèdent une longue expérience dans le domaine de la formation professionnelle –, mais le Conseil estime que ces initiatives offrent un certain nombre d'avantages pour les secteurs qui ne possèdent pas une tradition bien ancrée en matière de formation. D'abord et avant tout, ces initiatives peuvent inciter le secteur privé à assumer ses responsabilités, chose que nous jugeons si essentielle. De même, elles offrent l'avantage d'être à proximité de l'action en ce qui a trait au diagnostic des véritables problèmes et à l'identification des solutions appropriées. En outre, ces stratégies donnent aux travailleurs et aux gestionnaires la possibilité de travailler ensemble, et cela est, en soi, souhaitable.

En définitive, il reviendra aux employeurs et aux travailleurs de chacune des industries de déterminer si une telle stratégie est à son avantage; le cas échéant, le plan

devra provenir de l'industrie elle-même, tant à l'égard des ressources que de l'engagement des participants. L'État peut apporter une contribution importante tout simplement en facilitant la création de comités sectoriels et l'élaboration de leurs priorités. Ainsi, le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI) a joué un rôle crucial dans la mise en place des stratégies des industries des produits électriques et de la réparation automobile. Cependant, la capacité du SAAI de susciter la création d'autres plans sectoriels est limitée en raison des fonds relativement modestes dont il dispose à cette fin (1 million de dollars en 1988-1989).

6 Nous incitons le gouvernement fédéral et les provinces à appuyer la tendance vers une décentralisation de la prise de décisions en matière de perfectionnement des ressources humaines dans l'industrie. Dans ce but, nous recommandons au gouvernement fédéral d'accorder des crédits supplémentaires au Service d'aide à l'adaptation de l'industrie, crédits qui seraient utilisés comme « ressources d'amorçage » en vue d'élaborer des plans de ressources humaines à caractère sectoriel dans les industries qui ont choisi de le faire.

Le Conseil considère que le niveau de développement des ressources humaines dans l'industrie canadienne est une question d'intérêt national. À notre avis, une présence plus active de la part des employeurs dans le domaine de la formation constitue un défi majeur. L'engagement à l'égard du capital humain devrait provenir des employeurs, qui sont mieux en mesure de répondre de façon réaliste aux besoins du marché, des syndicats, qui devraient aborder plus souvent les questions de formation à la table des négociations et, dans certains cas, des comités sectoriels sur les ressources humaines, qui devraient s'employer plus énergiquement à mettre en œuvre des plans de formation. Quoi qu'il en soit, la formation doit devenir une activité essentielle pour les employeurs et un droit fondamental pour les travailleurs au Canada. L'ordre économique de demain n'exigera rien de moins.

Promouvoir la sécurité économique des travailleurs

La recherche sur laquelle s'appuie ce rapport de synthèse indique que les expériences d'emploi des travailleurs deviennent davantage polarisées en deux catégories : de bons et de mauvais emplois. Ce phénomène ressort le plus clairement des tendances dans la répartition du revenu d'emploi; au cours des deux dernières décennies, on a constaté un déclin appréciable de la proportion de la population active qui touche des gains de « niveau moyen ». Durant la même période, la croissance des formes d'emploi non standard a fait apparaître une dichotomie au sein de la population active : d'un côté, on retrouve des travailleurs bien rémunérés, possédant des emplois relativement stables et jouissant d'une assez bonne protection juridique, et, de l'autre, des travailleurs occupant des emplois souvent plus précaires, généralement moins bien rémunérés et offrant presque toujours une protection moindre.

Cette polarisation soulève un dilemme sur le plan des politiques dans le contexte actuel de restrictions budgétaires, puisqu'elle semble avoir alourdi le fardeau de redistribution qui repose sur le système de transferts. Il est difficile d'identifier des correctifs à l'égard des tendances qui se manifestent dans la répartition du revenu, étant donné qu'il n'est pas encore possible d'établir très clairement quels facteurs sont à l'origine de la polarisation observée et dans quelle mesure le phénomène est transitoire ou permanent. Nous croyons, cependant, que l'emploi doit constituer la source fondamentale de la sécurité économique au Canada; la capacité du marché du travail de répondre au besoin de sécurité économique des travailleurs doit donc être renforcée.

Les suggestions que nous avons faites au sujet de la formation devraient contribuer à améliorer la sécurité économique des travailleurs. Bien que la formation ne constitue pas une panacée, plusieurs travailleurs qui éprouvent des difficultés sur le marché du travail sont sérieusement limités par un manque de scolarité ou un accès trop restreint à la formation. Des progrès dans ces domaines pourraient permettre d'accroître sensiblement leurs chances de mobilité verticale.

Nous croyons également que des politiques plus énergiques visant à protéger les travailleurs qui occupent des emplois non standard seraient une bonne façon de s'attaquer à certaines causes de l'inégalité croissante des gains, puisque plusieurs travailleurs faiblement rémunérés se retrouvent dans de tels postes. En arrivant à cette conclusion, nous avons été frappés par le caractère complexe de l'emploi non standard et par les tensions qui découlent de l'application des politiques de main-d'œuvre à ces formes d'emploi.

Historiquement, les normes d'emploi et les programmes d'avantages sociaux ont été conçus pour répondre à un modèle stéréotypé du travailleur moyen – généralement, un travailleur de sexe masculin, employé à temps plein dans le secteur des biens. Bien qu'il y ait eu des progrès, certains règlements et programmes d'avantages sociaux accordent encore un degré moindre de protection ou de couverture à divers groupes de travailleurs occupant des emplois non standard.

Les normes d'emploi et les programmes d'avantages sociaux devraient-ils être étendus afin de rejoindre un plus grand nombre de travailleurs occupant des emplois non standard ? Nous sommes conscients qu'il existe de forts arguments à l'encontre de cette idée. Certains travailleurs ayant un emploi non standard sont d'abord préoccupés par le montant de liquidités dont ils peuvent disposer – par exemple, ceux qui ont des problèmes de revenu ou qui ne participent que « fortuitement » à la population active. Dans la mesure où une plus grande sécurité et de meilleurs avantages se traduiront par une diminution de leur rémunération nette, l'intérêt à court terme de ces personnes sera mal servi par un renforcement des politiques dans ce domaine. Il se pourrait aussi qu'une telle initiative se traduise par une désincitation à embaucher des travailleurs dans des emplois non standard, réduisant ainsi les possibilités d'emploi qui s'offrent à plusieurs travailleurs et la souplesse opérationnelle dont peuvent disposer les employeurs.

Bien que ces arguments soient valables, le Conseil appuie en définitive le principe selon lequel les travailleurs occupant des emplois non standard et ayant certaines attaches à la population active ne devraient pas être exclus de la protection et des avantages offerts à ceux qui occupent des emplois plus stables, à temps plein. La notion d'attaches à la population active a changé, et les politiques visant à protéger les travailleurs doivent évoluer au même rythme. De plus, nombre de travailleurs se trouvent involontairement dans des emplois non standard et préféreraient avoir un emploi à temps plein durant toute l'année s'ils pouvaient en obtenir un. Notre préoccupation à cet égard est renforcée par le fait que la rémunération, les avantages sociaux et la sécurité d'emploi des travailleurs occupant des emplois non standard sont généralement inférieurs à ceux des personnes qui exécutent les mêmes tâches dans des emplois à caractère plus traditionnel.

Notre analyse nous incite à conclure que l'expansion récente des emplois non standard s'inscrit dans une tendance à plus long terme. Si c'est effectivement le cas, des dispositions devront être prises pour faire en sorte que les emplois non standard soient assortis de meilleurs avantages sociaux et d'une plus grande protection. Cela pourrait également avoir des conséquences sociales; en effet, nous avons observé une fréquence de plus en plus élevée de conflits de travail où la sécurité est la principale question en jeu pour les travailleurs.

Les responsables des politiques doivent garder à l'esprit la nouvelle diversité d'emploi et aborder de façon explicite la situation des travailleurs occupant de nouvelles formes d'emploi. Ce faisant, ils sont placés devant le dilemme de fournir l'appui souhaité aux employés occupant des postes non standard, tout en ne compromettant pas la souplesse recherchée par ces travailleurs ou les employeurs.

Normes d'emploi

Quelques-unes des normes actuelles en matière d'emploi devraient s'appliquer à certaines formes d'emploi non standard. L'exemple peut-être le plus manifeste est celui des travailleurs à temps partiel, plus précisément ceux qui sont des employés réguliers depuis assez longtemps. Les travailleurs à temps partiel ont souvent les mêmes attaches à l'égard de leur employeur et du marché du travail que les employés à temps plein. Par exemple, certaines personnes (souvent celles qui ont des responsabilités au foyer) s'entendent avec un employeur pour travailler à temps partiel sur une base continue; pour d'autres travailleurs à temps partiel, une relation soutenue avec un employeur donné se développe avec le temps. Nous estimons, en partie pour des raisons d'équité, que, lorsque de tels liens s'établissent, les travailleurs à temps partiel devraient avoir accès aux mêmes avantages, calculés selon un principe de proportionnalité, que les employés à temps plein. Et, au-delà des considérations d'équité, l'accès aux avantages sociaux constitue, pour plusieurs travailleurs, très souvent des femmes, un pas important vers l'amélioration des perspectives de sécurité économique offertes par le biais d'un emploi. Plusieurs de ces avantages sociaux, allant des caisses de retraite aux divers régimes d'assurances, ont pour effet de diminuer le nombre de personnes tributaires des filets de sécurité des programmes publics de prestations. En conséquence,

7 Nous préconisons l'adoption par tous les gouvernements d'une législation visant à étendre aux employés à temps partiel, qui ont des liens de longue date avec leur employeur, selon un principe de proportionnalité, l'accès à tous les programmes d'avantages sociaux auxquels peuvent normalement adhérer les employés à temps plein.

Même si nous avons présenté ci-dessus certains exemples de ce que nous entendons par l'expression « liens de longue date avec un employeur », il faut admettre que ceux-ci en fournissent une définition qui est loin d'être complète. L'élaboration d'une définition pertinente devrait faire l'objet de consultations entre les groupes en cause.

Programmes publics de prestations

La sécurité économique des travailleurs occupant des emplois non standard serait aussi améliorée si l'on faisait en sorte que ces personnes ne soient pas inconsidérément exclues des programmes publics de prestations. Ici également,

les responsables des politiques doivent reconnaître que la nature des attaches à la population active – le critère fondamental de l'admissibilité – est en voie de changer.

8 À titre de principe général, nous recommandons instamment que l'on reconnaisse la nouvelle diversité de l'emploi dans la conception des programmes publics de prestations, en visant à faire en sorte que les travailleurs qui occupent des emplois non standard ne soient pas exclus de ces programmes.

À titre d'exemple, l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage a traditionnellement été fonction, en partie, des attaches à la population active; toutefois, à certains égards, le critère utilisé pour établir le degré d'attaches au marché du travail n'a pas évolué au même rythme que le marché de l'emploi lui-même. À l'heure actuelle, pour être admissibles aux prestations, les travailleurs doivent avoir gagné au moins 20 % du plafond des gains admissibles à l'assurance-chômage ou avoir travaillé 15 heures ou plus par semaine au cours d'un nombre donné de semaines, qui varie selon l'endroit. Par conséquent, un employé à temps partiel peut être inadmissible en dépit du fait qu'il a accumulé plus d'heures de travail que, par exemple, un employé à temps plein qui possède le nombre minimum de semaines d'emploi.

Régimes de retraite

Par rapport à la population d'âge actif, la situation économique des Canadiens de 65 ans et plus s'est améliorée considérablement au cours des deux dernières décennies. Ils vont sans aucun doute tirer avantage dans les années à venir des améliorations qui ont été apportées dans les années 80 aux lois régissant les normes applicables aux caisses de retraite dans les domaines de compétence qui touchent environ 80 % de la population active au pays. Les prestations, la protection et la transférabilité vont continuer de s'améliorer pour ceux qui adhèrent à ces régimes. De même, un segment important de la population s'est prévalue de la possibilité d'acquérir des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER).

La réforme des pensions n'a toutefois pas permis d'aider ceux qui n'ont pas accès à un régime parrainé par l'employeur. Et il importe de souligner que la proportion de la population active participant à des régimes de retraite parrainés par l'employeur a diminué, passant de 40 à 37 % entre 1980 et 1986. L'expansion de l'emploi durant les années 80, dont une part importante s'est concentrée dans des emplois non standard et dans de petites entreprises, a fort probablement contribué à cette diminution. Ainsi, nous savons que la participation à un régime de retraite n'est que d'environ 15 % parmi les travailleurs à temps partiel et ceux des entreprises comptant moins de 20 employés.

Le déclin récent de la participation à des caisses de retraite reliées à l'emploi est préoccupant. La conception du système public de rentes de retraite au Canada (qui comprend la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, ainsi que le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec) repose sur le postulat selon lequel les Canadiens feront l'acquisition de droits à une pension sur le marché privé au cours de leur vie active. Si la tendance observée au cours des années 80 se maintient, la validité de cette hypothèse pourrait être remise en question. À la lumière de ces considérations,

9 Nous exhortons les gouvernements à évaluer sur une base permanente dans quelle mesure les systèmes privés et publics de pensions au Canada sont adéquats. Les gouvernements devraient être conscients de la possibilité que les tendances observées sur le marché du travail nécessitent une révision de la stratégie globale en matière de sécurité du revenu de retraite au cours des années 90.

Reconnaître le rôle des services dans la croissance économique

Bien que notre recherche ait porté principalement sur les politiques du marché du travail, elle nous a permis de constater que le déplacement de l'activité vers les services a également des répercussions profondes en matière de développement économique. Même si des recommandations spécifiques dans ce domaine dépasseraient la portée de ce rapport de synthèse, nous présentons quand même certaines orientations générales que pourraient prendre les politiques de développement économique à la lumière de l'apport changeant du secteur des services à la croissance économique.

Une des conclusions qui ressort le plus nettement de notre examen de la croissance de l'économie de services au Canada est que, pour réussir, la stratégie économique doit non seulement chercher à renforcer le rôle joué par le secteur des ressources et les industries manufacturières, mais elle doit également reconnaître l'apport des services à la croissance économique globale. Les industries de services constituent une source importante d'emploi et de production. La compétitivité et l'amélioration de la productivité sont des éléments essentiels dans une économie où un nombre croissant de personnes œuvrent dans le secteur des services, notamment si l'on considère que les services acquièrent une dimension de plus en plus internationale.

L'efficience et la qualité dans les industries de services doivent devenir des thèmes majeurs de la politique de développement économique. Il faut appuyer les politiques qui visent à identifier et à promouvoir les liens entre producteurs de biens et de services, et à améliorer la qualité et l'efficacité de ces liens.

Politique industrielle

Historiquement, la politique industrielle du Canada a été orientée vers le secteur des ressources et celui de la fabrication. Les critères d'admissibilité aux programmes gouvernementaux de subventions et d'allégements fiscaux ont eu tendance à privilégier les investissements dans les installations et les machines servant à la production de biens. Alors que l'efficience et la qualité dans le secteur des services deviennent des éléments de plus en plus déterminants du niveau de vie global, ces distorsions doivent être éliminées. Les gouvernements doivent prendre conscience des effets de « distorsion » involontaires des politiques et programmes qui ont d'abord été conçus en fonction d'une économie de biens. Une politique gouvernementale qui vise le développement économique général devrait, en réalité, être neutre du point de vue du traitement qui est accordé aux biens et services.

Un exemple révélateur de distorsions favorables aux producteurs de biens est celui que nous fournit la politique en matière de technologie. L'innovation et le changement technologique sont des éléments fondamentaux de la croissance de la productivité et de la compétitivité, tant dans les industries de biens que dans celles des services. Toutefois, la politique du Canada dans ce domaine est centrée sur le développement de nouvelles technologies dans les industries de biens. Peu de recherches s'effectuent sur la façon dont les processus d'innovation et de diffusion se déroulent dans le secteur des services, bien que certains travaux préliminaires laissent supposer que les modes d'innovation dans le secteur des services pourraient être passablement différents de ceux qui existent dans le secteur des biens. L'innovation dans le secteur des services n'est pas le fait de « scientifiques travaillant en laboratoire »; elle découle plutôt de nouveaux modes d'organisation et de prestation des services. En conséquence,

10 Nous exhortons les gouvernements à revoir l'orientation générale de leurs politiques à l'égard de l'innovation dans le secteur des services. Ils devraient aborder ces questions avec les associations industrielles intéressées et les spécialistes du domaine, en vue d'élaborer une politique d'innovation qui serait le reflet de l'apport de la recherche appliquée et du changement technologique à la croissance économique des services.

Certaines questions fondamentales requièrent des réponses : Comment le rythme d'innovation chez les producteurs de services au Canada se compare-t-il à celui observé ailleurs ? Y a-t-il des problèmes décelables dans le processus de diffusion de l'innovation et, le cas échéant, quelles actions peuvent être prises par l'industrie et les gouvernements ? Certains producteurs de services ont-ils davantage besoin que d'autres d'un appui des politiques pour être en mesure d'améliorer leur performance en matière d'innovation ?

L'innovation n'est qu'un exemple de la « non-neutralité » de la politique industrielle. Le ministère canadien de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (MIST) s'apprête à mener une série de consultations avec les autres ministères fédéraux afin de déterminer dans quelle mesure des biais défavorables au secteur des services sont intégrés à toute une gamme de politiques et de programmes. À notre avis, cette initiative est essentielle et nous incitons tous les ministères à accorder à cet examen la plus grande attention.

Liens entre biens et services

Un objectif important de la politique industrielle devrait être de favoriser le resserrement des liens entre les industries de biens et de services. Certains programmes mis en œuvre récemment par le MIST mettent l'accent sur cet objectif. Un bon exemple d'initiative en ce sens est le programme mis au point par l'Institut canadien des textiles, l'Institut canadien des fabricants de vêtements et le Conseil canadien du commerce de détail, en collaboration avec le MIST. Connu sous le nom de Conseil canadien des fabricants et détaillants (CCFD), ce programme offre une source centralisée de renseignements spécialisés afin d'aider les fabricants et détaillants canadiens à utiliser de façon coordonnée des technologies telles que le système de codes à barres et l'échange électronique de données.

Le CCFD n'a été mis en place que récemment, et il reste à voir si cet effort sera couronné de succès. Mais, à notre avis, cette approche possède plusieurs caractéristiques intéressantes : elle vise à favoriser le resserrement des liens interindustriels; le développement du programme s'est fait en étroite collaboration avec le secteur privé; et les industries qui y participent ont traditionnellement accusé un retard dans la mise en place de nouvelles technologies.

D'autres industries pourraient bénéficier de mécanismes de ce genre; certaines ont d'ailleurs déjà manifesté un intérêt en ce sens. Des programmes semblables au CCFD pourraient se révéler particulièrement utiles dans les régions où

l'activité économique est fondée principalement sur les richesses naturelles. Entre autres, dans les régions où prédominent l'agriculture ou la pêche, la promotion des liens intersectoriels se heurte à des obstacles de taille, étant donné qu'on est peu sensibilisé à l'importance des services et que l'utilisation des services et des technologies, qui s'avèrent si importantes pour ces liens, est relativement faible dans ces industries.

11 Nous exhortons les associations industrielles et les gouvernements à travailler de concert à l'élaboration de programmes comportant des modalités de « lien » semblables à celles du CCFD dans les autres industries où l'on retrouve un rapport fournisseur-client. Nous recommandons en outre que l'accent soit mis sans tarder sur la participation des producteurs du secteur des ressources.

Le gouvernement devrait chercher à jouer un rôle de « facilitateur » dans l'élaboration de tels programmes, en regroupant des industries complémentaires pour les amener à concevoir des modalités de coopération. Une telle initiative ne devrait entraîner aucune nouvelle dépense de fonds publics.

Infrastructure des services

Étant donné la nature largement intangible de la production du secteur des services, les éléments clés de l'infrastructure de ce secteur sont les télécommunications et l'informatique : elles constituent les grandes « voies » par l'entremise desquelles la production du secteur des services est acheminée vers le marché national ou international. Un pays ou une région ne disposant pas d'une infrastructure moderne accusera un retard sur les autres pour ce qui est d'attirer et de développer des services dynamiques. Non seulement les possibilités d'emploi dans le secteur des services en souffriront, mais en raison des éléments de synergie, le secteur des biens en ressentira aussi les effets négatifs. Les services traditionnels (notamment le commerce de détail) constituent également un élément essentiel dans une économie interdépendante parce qu'ils représentent le dernier point de contact entre le marché commercial et les producteurs de biens de consommation. Par conséquent, l'infrastructure reliant producteurs et consommateurs par le biais des détaillants doit aussi faire l'objet d'une attention prioritaire.

Le système de télécommunications du Canada est l'un des plus avancés au monde sur le plan de la technologie. Il a le potentiel de fournir à l'industrie canadienne un avantage comparatif dans l'évolution vers les activités à fort coefficient d'information. Cependant, ce potentiel ne peut être réalisé pleinement que si un effort conscient est fait en vue de façonner l'infrastructure des télécommunications de manière à ce qu'elle favorise l'implantation et l'expansion d'un secteur des services vigoureux au Canada. En outre, compte tenu de l'importance croissante du développement des ressources humaines, les applications combinant les télécommunications et l'informatique pourraient être appelées à jouer un rôle stratégique dans l'enseignement et la formation.

Le jugement de la Cour suprême du Canada, rendu en août 1989 – en vertu duquel on a attribué à la seule compétence fédérale le droit constitutionnel de régir toutes les grandes sociétés de téléphone, y compris celles qui relevaient auparavant de l'instance provinciale –, rendra possible l'élaboration d'un ensemble de règles appropriées pour l'industrie des télécommunications au pays. Grâce à la suppression de l'immunité de la Couronne dont jouissaient certaines entreprises régies par les provinces, il sera désormais possible de concevoir, à l'échelle du pays, un seul ensemble de règles régissant les télécommunications, et d'éliminer ainsi les carences et les inégalités associées à un système dont la réglementation est partagée entre diverses instances législatives.

Un plan détaillé d'une politique des télécommunications et de l'informatique au Canada, qui viserait à promouvoir le développement d'un secteur des services diversifié, efficient et de haute qualité, ainsi que des liens effectifs entre les secteurs des biens et des services, dépasse largement la portée de ce rapport de synthèse. Toutefois, il ne fait aucun doute que la politique canadienne en matière de télécommunications doit évoluer de concert avec la transformation de la structure de l'économie mondiale et l'apparition de nouvelles technologies. Cette évolution sera nécessairement jalonnée d'un grand nombre de questions réglementaires et de décisions clés au sujet des normes relatives au contenu et au format des renseignements échangés. Une de ces questions portera sur la mesure selon laquelle on pourra recourir à la concurrence pour parvenir aux résultats souhaités.

Il est également à prévoir que les questions régionales influeront davantage sur les décisions à prendre dans ce domaine. Les forces naturelles du marché engendreront presque à coup sûr les pressions les plus fortes en vue de l'implantation de nouvelles installations de télécommunications dans les régions les plus développées du pays. Les régions qui accusent un retard sur le plan de la gamme des services de télécommunications offerts auront de plus en plus de difficulté à concurrencer les régions les plus avancées. Les politiques devront donc être orientées de façon à ce que toutes les régions du Canada aient une chance égale

de développer des industries axées sur l'information en disposant des installations de télécommunications requises.

12 En conséquence, nous exhortons le gouvernement fédéral et les provinces à considérer l'infrastructure des télécommunications et des services informatiques au Canada comme une composante indispensable d'une économie fondée sur l'information, diversifiée et concurrentielle sur le plan international. Au moins quatre éléments doivent être retenus dans l'élaboration d'une telle infrastructure : les capacités techniques du système, l'accès à des services améliorés, la structure des coûts et l'adoption de normes internationales.

Développement régional

L'évolution du marché du travail décrite dans le présent rapport ne fera que rendre plus difficile la réduction des disparités régionales. Étant donné qu'une analyse détaillée des répercussions de la croissance des services sur la politique régionale ne constituait pas un volet explicite de notre recherche, nous ne présenterons ici que certaines observations générales.

Dans quelle mesure les régions qui accusent un retard peuvent-elles améliorer leur performance ? La nouvelle réalité économique soulève le défi fondamental d'empêcher que ne se creusent davantage les écarts existants entre régions urbaines et rurales en général, et entre les centres urbains de plus petite taille et les grandes agglomérations métropolitaines, dont la plupart sont situées dans les régions du pays qui sont déjà fortement développées.

Le développement des services dynamiques dans les régions moins développées est souvent entravé par un manque d'intégration entre les succursales des grandes sociétés et les producteurs locaux de services, et par le fait que les sièges sociaux des entreprises à établissements multiples sont généralement situés dans les régions fortement développées. La possibilité de décentraliser le développement des services dynamiques semble donc se limiter aux services qui peuvent répondre aux besoins des entreprises contrôlées localement, aux services qui ont déjà été décentralisés vers des emplacements moins coûteux par des entreprises à établissements multiples, aux services spécialisés commercialisables qui se sont développés autour de la base industrielle locale et aux services qui répondent à la demande émanant du secteur public par l'entremise des programmes d'achats. Sur ce dernier point, le ministère fédéral des Approvisionnements et Services a récemment apporté des changements à sa politique d'approvisionnement qui semblent fondés sur une reconnaissance du rôle que cet instrument peut jouer dans le développement régional. Même si la concurrence sur le plan des prix doit incontestablement demeurer à la base du processus d'attribution des contrats, des efforts doivent être faits pour que les producteurs de biens et services aient des chances égales de présenter des offres en vue d'obtenir des contrats gouvernementaux, indépendamment de l'endroit où ils sont implantés.

Les efforts de développement régional devraient s'appuyer sur les complémentarités qui existent entre les services et la base industrielle régionale. Chez nous, cette base industrielle est souvent axée sur les richesses naturelles. Compte tenu de l'effet d'entraînement particulièrement élevé de nombre d'activités d'exploitation des ressources sur la demande de services (tel que le laisse croire notre analyse), ce moteur traditionnel de l'économie canadienne pourrait bien être en mesure d'alimenter la croissance des services dynamiques. Pour rendre cela possible, les entreprises du secteur des ressources, et d'ailleurs celles des autres secteurs de l'économie régionale, doivent adopter les technologies informatiques. Les retards de certaines régions dans la diffusion de ces technologies va entraver le développement de l'ensemble de l'économie régionale en raison de l'interdépendance entre les industries. Ceux qui s'intéressent au développement régional doivent donc percevoir la diffusion du progrès technologique comme un élément essentiel dans la mise en place de l'infrastructure des années 90 et au-delà.

Dans d'autres cas, les services fondés sur des connaissances spécialisées disponibles localement se développent souvent en collaboration avec les universités, les centres de recherche locaux ou d'autres établissements spécialisés. Ici également, la clé est de tirer parti des compétences locales, en facilitant peut-être l'accès à d'autres marchés au Canada ou à l'étranger.

Il n'est pas inconcevable qu'au cours du 21^{e} siècle, de nouvelles technologies – et peut-être tout aussi important, des innovations sociales – entraîneront une plus grande dispersion de l'activité économique. Pour l'instant, toutefois, les services dynamiques demeurent très largement un phénomène urbain; et si des centres sous-régionaux peuvent se développer en exploitant certaines compétences spécialisées, il y a peu de chance qu'une décentralisation poussée se produise à moyen terme. Par conséquent, les planificateurs régionaux doivent accorder une attention particulière au dynamisme de leurs principaux centres urbains pour éviter que les disparités entre régions ne s'élargissent. Et en favorisant la concurrence, notamment dans les services liés aux entreprises locales de fabrication et d'exploitation des ressources, ces firmes locales auront

accès à des facteurs de production de meilleure qualité. La croissance pourra ainsi se diffuser à l'ensemble de la région.

Enfin, une condition nécessaire à la croissance régionale sera le développement d'une main-d'œuvre compétente et bien scolarisée. De plus en plus, les villes qui possèdent des bassins de compétences spécialisées sont celles qui pourront attirer de nouvelles activités commerciales occupant des niches particulières. Ceux qui s'intéressent au développement régional devront donc se préoccuper des questions de formation et d'éducation que nous avons abordées dans notre rapport.

Mesurer l'économie de services

Aux fins de l'élaboration des politiques économiques, il serait souhaitable de disposer de meilleures données sur l'activité du secteur des services. Des problèmes de taille ont constamment gêné la mesure de la production, de la croissance de la productivité et des échanges commerciaux dans le secteur des services. Dans nos recherches sur les services, nous avons pu déceler un certain nombre d'autres problèmes liés aux données. Par exemple, les indicateurs servant à suivre le cycle économique – tels que les nouvelles commandes et les commandes en carnet, la capacité de production et les stocks – doivent être redéfinis pour refléter de façon plus précise une économie dans laquelle le secteur des services est devenu si important. Nous avons aussi besoin de données sur les activités de services internes dans les entreprises de production de biens; de tels renseignements permettraient de mieux voir ce qui se passe dans un segment important de l'emploi réel des services et d'évaluer avec plus de précision l'importance de la sous-traitance des services dans les entreprises de production de biens. Pour donner un autre exemple, les méthodes d'estimation des taux de croissance de la productivité par secteur doivent être améliorées; les estimations semblent être faussées de sorte que la part des gains de productivité dans l'ensemble de l'économie qui est attribuée au secteur des biens est gonflée, alors que celle du secteur des services est faussée à la baisse. Par ailleurs, certains éléments clés d'une économie fondée sur l'information restent encore à définir et à mesurer de façon satisfaisante; ainsi, il n'existe tout simplement pas de mesure objective des notions de « compétence » et de « connaissance ».

Il nous faut donc élargir et repenser les mesures employées jusqu'ici par les économistes. Nous appuyons vivement la requête de Statistique Canada en vue d'obtenir les ressources nécessaires pour procéder à un examen de la base statistique nationale en vue d'améliorer la façon dont on y mesure l'activité du secteur des services. De meilleurs renseignements sur les services permettraient d'améliorer la base sur laquelle les décisions sont prises, ce qui, en définitive, profiterait à tous les Canadiens.

* * * * *

Des changements fondamentaux se produisent dans l'économie canadienne, comme dans les économies des autres pays hautement développés. La croissance remarquable du secteur des services est à la fois une cause et une manifestation de cette évolution. Dans ce rapport de synthèse, nous avons insisté sur l'apport que les services font dorénavant sur le plan de la compétitivité et de la performance – en eux-mêmes et par l'incidence qu'ils exercent sur la production des biens. Dans le cadre de la nouvelle interdépendance économique, la distinction entre biens et services s'amenuise et le succès de l'un dépend de l'efficience et de la croissance de l'autre.

Nombre de Canadiens considèrent encore les services comme étant un secteur de « deuxième ordre », affichant une faible productivité et offrant de mauvais emplois. Cette perception est juste, mais il y a un autre côté à la médaille. En effet, le secteur des services constitue également une source de bons emplois et de productivité élevée; il offre aussi de nouvelles possibilités pour la création de richesse et pour l'établissement d'industries plus solides et plus compétitives.

Les tendances que nous avons décrites posent des défis de taille tant aux travailleurs et aux employeurs qu'aux gouvernements. Étant donné la polarisation du marché du travail et le rythme accéléré de la restructuration économique, les travailleurs canadiens devront se doter d'une stratégie personnelle de perfectionnement et d'adaptation tout au cours de leur vie active. Nous estimons que les employeurs canadiens joueront un rôle particulièrement important dans le processus d'adaptation à ce nouveau marché du travail à « deux volets ». Ils doivent miser plus fortement sur les ressources humaines, en investissant davantage dans le capital humain et, là où c'est possible, en transformant les mauvais emplois, mal rémunérés et offrant peu d'avantages ou de stabilité, en de meilleurs emplois assurant plus de sécurité économique. Le ralentissement du taux de croissance de la population active et les pénuries de travailleurs qualifiés prévues exerceront une pression en ce sens. Le rythme de changement nécessaire ne sera atteint, toutefois, que si un plus grand nombre d'employeurs s'engagent plus à fond dans le perfectionnement des ressources humaines.

Tout en soulignant l'importance des initiatives des employeurs et des travailleurs, le Conseil estime que la politique publique a aussi un rôle essentiel à jouer à l'égard du marché du travail. L'aspect « mauvais » donne un caractère d'urgence à une formation efficace et à des programmes d'adaptation de la main-d'œuvre et à d'autres programmes qui influent sur la sécurité économique des travailleurs. Par ailleurs, l'aspect « bons emplois » soulève de nouvelles exigences pour les systèmes d'enseignement et de formation au Canada, ainsi que pour les politiques industrielles.

Il faudra, en somme, pour créer des industries compétitives et accroître la sécurité des travailleurs canadiens, que plusieurs institutions et modes de comportement traditionnels soient refaçonnés par les efforts conjugués des gouvernements et des mécanismes du marché.

Commentaires

Peter Brophey et Chester Johnson

Nous appuyons, dans l'ensemble, ce rapport de synthèse du Conseil. Notre commentaire porte sur le traitement de la question des politiques d'adaptation dans les cas de mises à pied. Nous admettons que les préavis préconisés dans la recommandation 4 faciliteraient le réemploi, mais nous sommes en désaccord avec la recommandation 5 qui imposerait à toutes les instances législatives d'établir une norme de travail prévoyant la création de comités d'adaptation lors de mises à pied majeures.

Nous reconnaissons la gravité des licenciements majeurs et l'ampleur des problèmes d'adaptation qui en découlent pour les travailleurs mis à pied. Mais, à notre avis, cette recommandation est irréaliste, compte tenu de ce qui se passe effectivement sur le marché. Les employeurs ont certainement la responsabilité de faire tout leur possible pour favoriser les chances de réemploi des travailleurs mis à pied. Dans certains cas, il pourrait être souhaitable que l'employeur collabore avec les travailleurs à cette fin; les employeurs éclairés et humains s'engagent souvent de leur propre chef dans cette voie. De nombreux employeurs décident de mettre en place, seuls ou avec des représentants de leur personnel, des programmes de redéploiement, d'orientation professionnelle et autres pour aider les travailleurs qui perdent leur emploi lors d'une mise à pied majeure ou d'une fermeture.

Nous estimons, toutefois, que la réaction d'un employeur aux besoins d'adaptation suscités par une mise à pied majeure ne devrait pas être assujettie à une loi. Notre préoccupation fondamentale est donc l'aspect obligatoire de la recommandation 5, étant donné la situation actuelle au Canada. Pour attirer les investisseurs canadiens et étrangers, le Canada doit être perçu comme un milieu favorable aux entreprises; il ne doit pas non plus négliger sa responsabilité de maintenir un filet de sécurité. À notre avis, il suffit, pour satisfaire à cette condition, d'ajouter aux programmes sociaux en place les normes de préavis que préconise la recommandation 4.

Graham Wilson

Je me rallie à la majeure partie de ce rapport. Néanmoins, je suis en désaccord avec deux de ses recommandations, ainsi qu'avec l'orientation de la discussion entourant une autre de ses recommandations.

Je ne puis appuyer la recommandation 5 qui stipule que, dans le cas de mises à pied majeures, une loi devrait imposer la création d'un comité formé de représentants de l'employeur et des travailleurs, qui aurait pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de réemploi. Je dois souligner d'abord que cette recommandation ne précise pas qui devraient être ces représentants. Si le Conseil estime que divers intervenants doivent se retrouver autour d'une même table, il devrait identifier précisément les groupes ou les représentants en cause. En outre, bien que je considère hautement souhaitable que l'employeur et les travailleurs se concertent en vue de préparer un plan de réemploi et de rendre l'adaptation et le redéploiement les moins ardus possible, cette mesure ne devrait pas faire l'objet d'une loi. Enfin, même si le texte précise que la proposition ne vaudrait que dans le cas où les travailleurs doivent se trouver de nouveaux emplois, la recommandation elle-même ne comporte pas cette distinction. L'explication qui en est donnée, en effet, ne fait référence qu'à une exception, celle des mises à pied à caractère saisonnier ou passager, et ne fait pas mention des mises à pied cycliques qui peuvent aussi être temporaires.

Quant à la recommandation 6, je n'émets aucune réserve sur ce qu'elle contient, mais je considère qu'elle omet de préciser – comme le fait d'ailleurs la discussion sur la formation offerte au niveau de l'entreprise – les facteurs les plus déterminants visant à encourager les entreprises et les travailleurs canadiens à s'occuper davantage du perfectionnement des ressources humaines. Le rapport décrit assez longuement le genre de mécanisme qu'il faudrait mettre en place afin de stimuler le développement des ressources humaines au niveau de l'entreprise. Il donne même un certain nombre d'exemples de « déclencheurs du processus de formation », y compris une taxe à la formation. Après avoir présenté un certain nombre de mécanismes possibles, le rapport ne recommande pas l'institution d'une norme universellement applicable pour le moment. Ce qui manque dans ce rapport, à mon avis, c'est une véritable discussion des motifs qui peuvent inciter les employeurs et les employés à trouver des solutions efficaces aux carences d'investissements dans le domaine de la formation. Les employeurs et les employés ne s'attaqueront en effet à ces

problèmes que s'ils sont motivés par des mesures dictées par le marché. Les employeurs et les travailleurs s'entendent sur le genre de formation nécessaire, ils mettent en place les programmes pertinents et ils en assument la majeure partie des coûts. Les employeurs ne seront disposés à absorber ces coûts que s'ils comptent en retirer des avantages sous forme de productivité et de bénéfices accrus; les travailleurs, pour leur part, sont motivés par des perspectives d'amélioration sur les plans des salaires, de la satisfaction au travail et de la sécurité d'emploi. Tels sont les véritables déclencheurs du processus de formation. Donc, ce qu'il faut fournir aux employeurs et aux employés, ce sont de véritables incitations à intensifier leurs efforts en matière d'enseignement et de formation. Une politique visant à solutionner le problème de l'insuffisance de la formation doit donc mettre l'accent, avant tout, sur ce genre de mesures d'incitation. Et ces mesures devraient s'appliquer non seulement aux grandes entreprises et aux grands syndicats, mais également aux petites et moyennes entreprises qui devraient elles aussi consacrer beaucoup plus de ressources à cette fin.

Bien que je sois d'accord avec la majeure partie de la discussion entourant la recommandation 7, y compris l'idée de réduire le nombre de personnes recourant aux filets de sécurité offerts par les programmes publics, j'estime que toute proposition en ce domaine doit être précise. La recommandation contient les mots « employés à temps partiel qui ont des liens de longue date avec leur employeur ». À moins qu'elle ne soit énoncée avec plus de précision, afin de pouvoir juger de toute sa portée, il ne m'est pas possible d'appuyer cette recommandation.

Équipe de recherche

Gordon Betcherman, chef d'équipe

Marcel Bédard
Christina Caron
Surendra Gera
Norm Leckie
Kathryn McMullen
Benoît Papillon
Harry Postner
Syed Sajjadur Rahman
Tom Siedule

Juliette Beauger-Legault, secrétaire

Conseil economique
du Canada

Economic Council
of Canada